UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT JURIDIQUE DES CHEMINS DE FER RHÉNANS

pendant l'occupation alliée de la RUHR

(1923-1924)

(spécialement au point de vue de la responsabilité de la RÉGIE FRANCO-BELGE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le 3 Mai 1927, à 15 heures

PAR

Jean VERMEIL

ADJOINT AU DIRECTEUR DES SERVICES JURIDIQUES
DU HAUT COMMISSARIAT FRANÇAIS EN RHÉNANIE

PRÉSIDENT : M. DESSERTEAUX, professeur.
SUFFRAGANTS : MM. JAPIOT, professeur.
— GUILLOIS, professeur.

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
15, Rue Bossuet, 15
—
1927

Le Statut Juridique des Chemins de Fer Rhénans

pendant l'occupation alliée de la Ruhr

(1923-1924)

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE STATUT JURIDIQUE DES CHEMINS DE FER RHÉNANS

pendant l'occupation alliée de la RUHR

(1923-1924)

(spécialement au point de vue de la responsabilité de la RÉGIE FRANCO-BELGE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le 3 Mai 1927, à 15 heures

PAR

Jean VERMEIL

ADJOINT AU DIRECTEUR DES SERVICES JURIDIQUES
DU HAUT COMMISSARIAT FRANÇAIS EN RHÉNANIE

PRÉSIDENT : M. DESSERTEAUX, professeur.
SUFFRAGANTS : MM. JAPIOT, professeur.
— GUILLOIS, professeur.

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
15, Rue Bossuet, 15

1927

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

AVANT-PROPOS

« La Paix sera une création continue ». Cette pensée si profonde du Président Poincaré ne s'est jusqu'ici jamais plus fortement vérifiée qu'au cours de 1923. Pendant cette année la mauvaise volonté de l'Allemagne, chaque jour plus évidente, a mis les Alliés français et belges dans la nécessité de prendre toute une série de mesures de contrainte à l'égard d'un débiteur récalcitrant. Malgré toutes les protestations de la presse allemande ou pro-allemande, ces mesures n'avaient qu'un but, obliger le Reich aux livraisons fixées par la Commission des réparations, suivant un programme atténuant considérablement, en la matière, les exigences du Traité de Versailles.

L'action entreprise le 11 janvier 1923, dans la Ruhr et dans les territoires rhénans précédemment occupés, était plus délicate, plus ample, plus profonde que les actions de même nature déjà réalisées en 1920 puis en 1921. Elle a réclamé, des Alliés, une somme considérable d'efforts, pour garder la maîtrise de l'opération, et faire face à la situation toujours compliquée, parfois critique. Les Gouvernements de France et de Belgique ainsi que leurs représentants dans les Territoires occupés durent organiser tout un système d'exploitation du gage saisi. En outre, sur les instructions impératives du Reich, certaines administrations publiques allemandes refusèrent leur col-

laboration, et ce qui fut plus grave, les chemins de fer rhénans firent grève. Il fallut, dans la mesure de l'indispensable, pourvoir au remplacement de ces services défaillants.

Les organismes (Comités directeurs, Commission de contrôle, Régie des chemins de fer, etc..) ainsi créés sous la pression des événements et pour donner à l'opération de saisie tout son rendement, sont intéressants à étudier au point de vue juridique, car, en raison des circonstances qui les ont fait naître, leur caractère est généralement assez complexe.

C'est à l'examen d'une de ces institutions : la Régie franco-belge des chemins de fer des Territoires occupés, que nous voulons consacrer cette étude. Le sort de l'après-guerre nous ayant placé, dès l'armistice, en Rhénanie, nous a procuré un poste d'observations précieux, et même permis, à un titre modeste, de participer aux actes et aux décisions de l'Administration d'Occupation. Ce sont ces circonstances qui nous ont déterminé dans le choix du sujet.

L'histoire diplomatique des années qui ont suivi l'entrée en vigueur du Traité de Versailles a pleinement confirmé la réflexion du Président Poincaré.

En limitant le champ de nos observations aux années 1920 à 1923, nous sommes obligés de constater la fragilité de l'œuvre des négociateurs de 1919. A peine né, ce traité dont les auteurs avaient voulu faire la Charte de la Paix du monde régénéré, subissait les attaques les plus vives et les plus diverses, certaines venant même de quelques-uns de ses signataires.

Plusieurs conditions d'existence du traité ont été mises gravement en péril, et certaines garanties im-

portantes n'ont pas recueilli, pour leur mise en vigueur, les adhésions nécessaires. C'est ainsi que le Sénat américain n'ayant pas ratifié l'œuvre fortement inspiré par le Président Wilson, les pactes annexes d'une si grande valeur pour la France n'ont pu être conclus. Et cependant c'était la promesse de ces pactes qui avait décidé nos négociateurs à renoncer à des sécurités plus tangibles.

Le caractère successif des obligations imposées à l'Allemagne, l'exécution de la plupart des clauses remise à des dates échelonnées, certaines très éloignées, tous ces éléments d'imprécision, d'indéfini ont fait du Traité de Versailles, non pas un acte scellant une ère, mais un simple programme d'organisation d'un monde à venir. Ce legs fait à une société en chaos ne peut acquérir de valeur que par les efforts constants souvent pénibles de toutes les nations signataires, de la France surtout, la plus intéressée au rétablissement de l'ordre. La paix devait être donc bien une création continue.

A peine l'Allemagne avait-elle donné sa signature qu'elle tentait d'éviter l'exécution des premières mesures. Ce sont de la part de ce mauvais débiteur, des manœuvres, des marchandages continuels, des protestations altières alternant avec des cris de détresse. Toute cette mise en scène est systématiquement organisée en vue d'exploiter les divergences de tempérament, de caractère et d'intérêts parmi les Alliés. L'expérience a partiellement donné gain de cause à l'Allemagne qui a obtenu ainsi de multiples et considérables allégements.

Les Conférences diplomatiques si fréquentes au cours des années 1920 et 1921 ont donné la preuve de

l'esprit d'extrême conciliation qui animait les Alliés et se sont toutes soldées par des concessions de plus en plus importantes de leur part. Mais, si sincère que fût le désir d'éviter de nouvelles perturbations dans l'œuvre encore si fragile de la réorganisation économique et politique de l'Europe, l'âpreté, l'esprit traditionnel de chicanes des dirigeants allemands, leur tendance à vouloir éluder toutes les obligations, sous le fallacieux motif que les textes qui les leur avaient imposées n'étaient que des « dictées » signées par eux sous la contrainte, devaient fatalement amener dans un avenir assez bref, de la part des Alliés, des réactions plus ou moins caractérisées. A n'envisager que les réactions d'ordre territorial, nous comptons déjà trois opérations provoquées par l'inobservation de la signature donnée et cela, les trois fois, dans le but unique d'obliger l'Allemagne à s'exécuter.

En mars 1920, les troupes franco-belges occupaient Francfort et la vallée inférieure du Main. Cette opération était motivée par une infraction que venait de commettre le Reich en envoyant des forces militaires dans la Ruhr, alors que l'article 43 du Traité de Versailles interdit, dans la zone neutralisée de 50 kilomètres à l'est du Rhin, la présence de toute troupe allemande. La presse germanique qualifiant cette occupation d'acte de violence, tenta bien de surexciter l'opinion du pays et les susceptibilités internationales. Elle voulait surtout amener le Reich à une protestation officielle. Mais l'Allemagne était encore trop près de l'effondrement de novembre 1918, les dirigeants de Berlin se turent. Ce silence n'était pas moins la reconnaissance formelle de la légitimité de l'action des Alliés. L'opération de Francfort cons-

tituait d'ailleurs une simple mesure de représailles parfaitement reconnue par le droit public international. Malgré l'abstention du Gouvernement britannique, aucun incident grave ne se produisit, les menaces de grêve formulées par certains services publics ne se réalisèrent pas ; elles constituèrent la seule manifestation officielle de la mauvaise humeur allemande.

L'année suivante, mars 1921, la mainmise, par les alliés, sur les villes de Dusseldorf, Duisbourg et Ruhrort, avait également pour but d'exiger de l'Allemagne le respect du Traité de Versailles. C'était la réponse au refus catégorique que le Reich opposait aux décisions de la Conférence de Londres, le sommant solennellement de tenir ses engagements. C'était aussi l'application normale des règles du Droit des Gens, règles qui furent pratiquées de tout temps. Dans une lettre adressée à M. von Lersner, président de la délégation allemande, les Alliés, lors de la signature du Traité de Versailles avaient, d'une façon péremptoire, spécifié « qu'il était bien entendu qu'en dehors des sanctions du Traité, subsistaient toutes les sanctions du Droit des Gens ». A l'occupation militaire s'ajouta l'établissement d'un cordon douanier à l'est des Territoires occupés. Les Alliés voulaient rendre productive l'opération, pour s'indemniser d'abord, puis obtenir ainsi par l'exploitation directe, le recouvrement d'une partie de leur créance. Tous les chefs des partis allemands protestèrent avec violence contre cette occupation, proclamant que le Traité était déchiré de ce fait. Mais la participation de l'Angleterre à l'opération incita le Reich à la prudence. Il y eut encore des menaces de grèves dans les services pu-

blics et dans les chemins de fer, mais, du Gouvernement de Berlin, vint aux agitateurs l'injonction de se calmer et tout resta dans l'ordre.

La présente étude se rattache à la troisième opération, celle de 1923. Nous aurons, tout d'abord, à exposer quelles furent les causes de cette action et combien plus délicates que pour les précédentes en furent les conditions d'une exécution violemment entravée par une résistance effective, aussi bien dans la Rhénanie que dans la Rhur, sous toutes les formes et plus spécialement par la grève totale des chemins de fer. Cette grève devait amener les Alliés français et belges, la situation se prolongeant, à ne plus se contenter de simples mesures temporaires, mais à réorganiser l'exploitation ferroviaire des territoires allemands anciennement et nouvellement occupés. Cet organisme d'un type spécial, la Régie franco-belge des Chemins de fer des Territoires occupés, a, par sa nature, ses conditions de fonctionnement, son but, un caractère juridique intéressant à déterminer. La question de sa responsabilité civile se posait impérativement et ses obligations étaient à délimiter avec précisions selon les circonstances. Les litiges civils et commerciaux nés du fonctionnement de la Régie devaient, à défaut de règlement amiable, obtenir une solution judiciaire. Il fallait en confier l'examen à une juridiction spéciale : ce fut la Commission Judiciaire mixte. Il y avait lieu aussi de fixer la législation à appliquer. Enfin, puisqu'il s'agit d'une institution qui a cessé d'exister, il est possible dès maintenant de fixer la Jurisprudence qui s'est dégagée des déci-

sions prises relativement à la responsabilité de la Régie par la Commission Judiciaire mixte.

Si nous parvenons à exposer ces différents points d'une façon satisfaisante, nous aurons justifié le titre et les sous-titres de cette étude et apporté à l'histoire documentaire juridique de l'occupation rhénane une modeste contribution.

INTRODUCTION HISTORIQUE

L'OCCUPATION DE LA RUHR

A. Les causes et les conditions de l'occupation de la Ruhr

L'occupation de la Ruhr par les forces alliées françaises et belges en janvier 1923 n'a pas le caractère d'une opération brusquée, d'une action imposée par des circonstances imprévues.

L'éventualité d'une telle opération, avait été, en effet, à plusieurs reprises déjà, envisagée et les lignes générales d'une occupation du bassin minier rhéno-westphalien avaient été discutées dans les Conseils des Gouvernements intéressés. Depuis plus d'un an, les manquements de l'Allemagne aux conditions du Traité de Versailles se faisaient plus graves. Le retour à la tête des affaires en France de l'ancien Président de la République, M. Poincaré, pouvait, en raison de l'attitude passée et présente de cet homme d'État, faire présager que le temps des concessions unilatérales était révolu. La question de l'occupation de la Ruhr, à titre de sanction et de gage, prenait donc une acuité particulière et s'imposait à l'attention des gouvernants et de l'opinion publique.

L'importance exceptionnelle du bassin de la Ruhr n'est pas discutée. Sur une superficie de 3.500 kilomètres (la moitié d'un département français) vit une population de plus de 4.000.000 d'habitants ; la production y atteignait en 1922 près de cent millions de tonnes de houille (trois fois plus que la production totale de la France) représentant une valeur de un milliard de mark-or. C'était donc là un gage d'inestimable richesse et c'était aussi une garantie incomparable de sécurité. Les ressources que l'Allemagne a puisées dans la Ruhr lui ont permis de prolonger la guerre pendant de longs mois ; s'en emparer était la rendre incapable de toute résistance active.

Les principes du Droit des Gens, la coutume internationale, les clauses du Traité de Versailles, justifiaient l'action des Alliés. Mais ce qui, tout particulièrement, permettait l'occupation légale de la Ruhr, c'est une clause spéciale du Traité prévoyant des mesures de contrainte déterminées dans le cas précis où se trouvaient les Alliés au début de 1923 par suite de la carence de l'Allemagne relativement à ses obligations en matière de réparations. Nous nous permettons de reproduire ces textes qui, à eux seuls, légitiment l'opération de janvier 1923. Les paragraphes 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII du Traité de Versailles s'expriment ainsi :

Paragraphe 17.

En cas de manquement par l'Allemagne à l'exécution qui lui incombe de l'une quelconque des obligations visées à la présente partie du présent Traité, la Commission signalera immédiatement cette inexécution à chacune des puissances intéressées en y joignant toutes propositions qui lui paraîtront opportunes au sujet des mesures à prendre en raison de cette inexécution.

Paragraphe 18.

Les mesures que les Puissances alliées et associées auront le droit de prendre en cas de manquements volontaires par l'Allemagne et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilités, peuvent comprendre des actes de prohibition et de représailles économiques et financières et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances.

Sans doute d'interminables discussions se sont engagées sur le sens du mot « respectifs » du paragraphe 18. Le texte allemand du Traité emploie l'expression inexacte « die genannten Regierungen » qui se traduit les « gouvernements susnommés ». Mais, ainsi que le spécifie l'article final du Traité, seuls font foi les textes français et anglais, lesquels sont, sur le point en question, en parfaite concordance. Il s'ensuit donc que le droit à une action isolée de la part d'un allié est parfaitement établi, et l'on peut s'étonner que l'Angleterre ait pu contester la régularité d'une action en dehors d'elle.

Quels étaient les manquements de l'Allemagne à la date du 11 janvier 1923, jour de l'entrée des franco-belges dans la Ruhr ?

Les 28 décembre 1922 et 9 janvier 1923 la Commission des réparations constatait, entre autres manquements, ceux portant sur des livraisons auxquelles l'Allemagne était tenue, aux termes des Annexes IV (matériaux) et V (combustibles) à la partie VIII du Traité. Le programme de ces livraisons avait été fixé par la Commission des réparations elle-même ; il était très au-dessous, d'ailleurs, des exigences du Traité.

En outre les livraisons de charbon et les livraisons

de bois constituaient des obligations distinctes et l'inexécution de l'une d'elles suffisait à justifier l'application de la procédure du paragraphe 18.

De plus, la Commission des réparations avait constaté que les manquements de l'Allemagne étaient volontaires.

Une conférence se réunissait à Paris le 2 janvier 1923. Les Gouvernements anglais, belge, italien et français plus particulièrement intéressés à la question des réparations y étaient représentés, et le Président du Conseil français, M. Poincaré, s'y déclara, ainsi qu'il l'exposa quelques jours plus tard le 11 janvier, à la tribune du Sénat, partisan d'une prise de gages constituée par « l'envoi dans la Ruhr d'une « mission d'ingénieurs pour surveiller l'exécution des « livraisons de coke et de charbon, des coupes dans « les forêts domaniales pour parer aux insuffisances « des livraisons de bois, des réquisitions pour les « prestations en nature, des prélèvements opérés par « le Comité des licences de Bad-Ems sur les devises « étrangères, la perception des ressources douanières « à l'est seulement de la Rhénanie et la perception « du Kohlensteuer ». Le but poursuivi était donc d'ordre purement économique et conforme au paragraphe II de la Partie VIII du Traité. Le résultat de l'opération pouvait être évalué à un milliard de mark-or. L'occupation militaire n'était envisagée que pour le cas où l'Allemagne tenterait de s'opposer à l'exécution du plan.

Sans soulever d'objection de principe, le Gouvernement anglais estima ne pas devoir donner son adhésion. Malgré les faits, il restait attaché à la politique de concessions et de transactions. Pressés par

la nécessité vitale de relever les ruines de leur pays et rétablir l'équilibre de leurs finances, les Gouvernements français, belge et italien, ne pouvaient tolérer plus longtemps les manquements de leur débiteur récalcitrant. A regret, ils se résignèrent à agir sans le concours, cependant si utile, de l'Angleterre.

C'est dans ces conditions particulièrement délicates que s'engageait l'opération de la Ruhr.

B. **Phases de l'occupation de la Ruhr**

Du 11 janvier 1923, date de l'entrée des Alliés dans la Ruhr, à août 1925 où s'effectua la totale évacuation de cette région, il y a lieu de distinguer cinq phases.

La première période, fort courte d'ailleurs, est celle pendant laquelle l'exécution même de l'occupation s'est effectuée, occupation progressive et qui s'est modifiée partiellement selon les nécessités. Dans le même temps, sur le territoire rhénan placé sous le contrôle de la Haute Commission interalliée, s'organisaient les premières mesures qui accompagnaient et complétaient l'occupation du bassin de la Ruhr.

Dès le 9 janvier 1923, les gouvernements participant à l'opération décidaient que la mission interalliée chargée de surveiller l'exécution des livraisons serait protégée par la force armée. L'excitation de la presse d'Outre-Rhin, certaines manifestations des organisations tant patronales qu'ouvrières et des partis politiques, faisaient craindre, en effet, que l'œuvre de la mission interalliée ne fut entravée de toutes les façons même par la violence. Aussi, pour éviter tout

incident, les Cabinets de Paris et de Bruxelles s'entendirent pour prélever sur les troupes d'occupation de Rhénanie, un effectif restreint chargé d'assurer le rôle de protection et de police que les autorités allemandes semblaient se refuser à remplir.

La phase la plus longue, la plus difficile, marquée parfois d'incidents tragiques, fut la période suivante, connue sous le nom de « période de résistance passive ». Elle s'étend de fin janvier à octobre 1923.

Devant l'insuccès complet de sa politique de violence le Gouvernement du Reich était obligé, le 26 septembre 1923, de retirer les ordonnances par lesquelles il avait organisé la résistance passive. Progressivement un régime de collaboration partielle s'institua entre les administrations alliées et les administrations allemandes. Cette troisième période va jusqu'aux accords de Londres.

Le 15 août 1924, les Gouvernements intéressés signent, à Londres, un protocole devant entrer en vigueur le 30 août. Les Alliés gèrent les gages, en collaboration avec l'administration allemande. Cette gestion est, à la date fixée, faite pour le compte du Reich. C'est ensuite la remise des services aux Allemands.

La période de liquidation s'étend de décembre 1924 en août 1925. C'est aussi le retrait, par échelons, des troupes. Les Alliés ne gèrent plus et selon les termes des Accords de Londres, le Gouvernement allemand a récupéré son entière souveraineté sur les pays occupés sous la seule réserve des stipulations de l'Arrangement rhénan du 28 juin 1919.

Les trois dernières phases diffèrent entre elles au point de vue des rapports juridiques de l'occupant

et de l'occupé. Mais elles présentent toutefois un point commun essentiel; il n'y a plus de lutte; c'est la trêve, l'armistice, la paix. Elles s'opposent donc, quant aux réalités, à la période de résistance passive qui, par son importance, doit être l'objet d'un exposé plus détaillé.

C. La « résistance passive »

Avant de définir la « résistance passive » et d'en déterminer les caractères et les conséquences, une remarque préliminaire s'impose. L'ensemble des territoires allemands occupés par les Alliés, en fin janvier 1923, se répartit en deux tronçons. Chacun d'eux est occupé à un titre tout à fait distinct au point de vue juridique ; chacun d'eux est soumis à un régime entièrement différent.

La partie la plus étendue comprend les territoires des trois zones de Cologne, de Coblence et de Mayence, occupées par application du Traité de Versailles et placés sous la juridiction d'un organisme civil, la Haute Commission Interalliée des Territoires rhénans (H. C. I. T. R.). Cet organisme est le représentant suprême, dans ces territoires, des puissances participant à l'Occupation.

La deuxième partie des territoires occupés se subdivise en deux zones. C'est d'abord ce que l'on a dénommé la tête du pont de Dusseldorf, comprenant les trois villes « de sanction » Dusseldorf, Duisburg et Ruhrort, avec leur banlieue. Cette portion du territoire allemand fut occupée en mars 1921, lorsque le Gouvernement du Reich refusa de s'incliner devant

les décisions de la Conférence de Londres. A cette action participait, alors, l'Angleterre aux côtés de la France et de la Belgique. Puis c'est la Ruhr. Elle n'avait subi l'emprise des Alliés qu'à partir du 11 janvier 1923, et sa superficie fut partiellement et à plusieurs reprises modifiée selon les exigences et de l'exploitation et de la sécurité du gage saisi. Le Reich n'a jamais officiellement admis la légimité de l'occupation de la zone de Dusseldorf et du bassin de la Ruhr. Toutefois son opposition fut moins ouverte, moins formelle en 1921 et cela en raison de la participation de l'Angleterre à l'opération. La tête de pont de Dusseldorf ainsi que la Ruhr était placée sous l'autorité du Général commandant en chef les forces alliées et soumise à un régime analogue à celui imposé pendant la période d'armistice aux zones de Mayence, Coblence et Cologne.

Au cours du développement de l'opération de la Ruhr, pour des nécessités d'exploitation douanières et ferroviaires, on procéda à l'occupation sur une certaine profondeur, de la partie de la rive droite du Rhin située entre les têtes de pont de Mayence et de Coblence et entre cette tête de pont et celle de Cologne. Ces portions de territoires, de faible superficie d'ailleurs, furent placées sous l'autorité du commandement militaire.

Il est intéressant de signaler que si les mesures édictées en vue de faire rendre au gage saisi le résultat escompté, sont identiques dans l'ensemble des territoires occupés, ceux-ci sont pourtant soumis à deux régimes différents, le régime de la Haute Commission et de l'Arrangement rhénan pour les zones de Mayence, Coblence et Cologne, le régime de l'occu-

pation militaire pour la tête de pont de Dusseldorf et pour la Ruhr.

Ces considérations nous ont semblé nécessaires pour mettre en pleine lumière l'attitude du Gouvernement allemand. La résistance aux ordres des Autorités alliées fut aussi tenace, aussi générale, dans les territoires anciennement occupés que dans les territoires de sanction.

Il serait assez difficile de donner une définition exacte et surtout concise de cette manifestation d'hostilité appelée « la résistance passive » « Der passive Wioerstand ». C'est, en somme, l'attitude d'inertie prise, par les Allemands, sur l'ordre formel du Gouvernement du Reich, à l'égard des mesures édictées par les différentes Autorités d'occupation en exécution des prescriptions des Gouvernements alliés participant à l'action engagée, par suite des manquements volontaires constatés officiellement par la Commission des réparations dans ses séances des 22 décembre 1922 et 9 janvier 1923.

L'inertie à laquelle s'est heurtée l'action des Alliés, dès les premiers jours, était bien, de la part des administrations allemandes, absolue et systématique. L'inertie imposée à la population, pour être moins formelle, n'en était peut-être que plus gênante, car elle nécessitait certains ménagements. Bien rares furent les actes de violence, et, quand ils se produisirent, on dut les imputer, soit au fait d'exaltés, soit à des malentendus locaux. Nous verrons, plus loin, que la résistance prit un tour plus brutal dans l'action conduite par le Gouvernement de Berlin contre le fonctionnement du réseau ferroviaire. Mais dans

les autres domaines, le Reich s'en tint à la résistance purement passive.

L'ordre formel émanant du Gouvernement allemand, et imposant à toute une population une attitude si inconciliable avec l'état de paix, aurait pu, non pas se légitimer, mais, jusqu'à un certain point, s'expliquer, s'excuser, pour le territoire nouvellement occupé de la Ruhr. Il est prouvé que, si l'Allemagne s'était jugée de taille à relever le gant, ce n'est pas à une simple résistance passive que se seraient heurtées nos troupes en pénétrant dans le bassin minier, mais bien à une action armée. Dans les territoires soumis au régime de l'Arrangement rhénan et dont l'occupation ne prêtait à aucune discussion, la consigne du Reich était une infraction grave au Traité de Paix. Sans doute, le Gouvernement allemand prétendait n'imposer l'attitude de résistance à l'administration et à la population, que relativement aux ordres de l'autorité alliée se rapportant à l'action de la Ruhr. Mais, pour qui connait tant soit peu la mentalité, l'esprit de chicane des dirigeants allemands, c'était vouloir le perpétuel conflit et, par suite, paralyser complètement la vie dans tous les territoires occupés.

Dans les zones du Traité de Paix, la population fit, d'ailleurs, le plus mauvais accueil aux prescriptions du Reich. Le Rhénan, dans son immense majorité, surtout le Rhénan d'origine, est d'un caractère pacifique. Habitué, depuis de nombreux siècles, à subir tour à tour les dominations les plus diverses : des seigneurs ecclésiastiques, de l'Espagne, de l'Autriche, de la France, de la Prusse, il s'était adapté aux circonstances et avait accepté, depuis novembre 1918, avec les Autorités d'occupation un « modus vivendi »

dont il se trouvait bien. Avec une juste et clairvoyante appréhension, il sentait qu'il allait devenir la victime expiatoire dans la lutte qui s'engageait. Il fit donc, dans la mesure du possible, la sourde oreille. La Révolution allemande n'avait exercé qu'une influence bien superficielle et bien passagère, la hiérarchie administrative était restée solide, et l'obéissance des subalternes, absolue. Cependant, de nombreux fonctionnaires, surtout parmi ceux d'origine rhénane, ne se cachèrent pas pour blâmer les ordres dangereux venus de Berlin, qui révélaient, de la part des politiciens, une méconnaissance complète de la situation.

Le Rhénan ne pouvait, toutefois, qu'imparfaitement se soustraire à l'emprise qu'exerçait le Reich sur sa volonté. Dans chaque localité, dans chaque rue, Berlin, Munich, Darmstadt avaient un fidèle qui veillait. C'était un fonctionnaire, un ancien militaire, un diplômé quelconque, un fanatique attaché à l'ancien régime. Dans la Rhénanie, nombreuses sont les industries prospères et le Reich faisait la part belle aux directeurs d'usines et d'exploitations. Par conviction, par reconnaissance, par intérêt surtout, ceux-ci étaient dans leur grande majorité, d'actifs tenants de la politique de Berlin et exerçaient, par suite, une influence néfaste sur la population ouvrière, que les circonstances économiques rendaient, chaque jour, plus malheureuse. Le régime de délation qui avait toujours sévi, s'imposa davantage ; les dissensions intestines devinrent plus violentes, et la discorde règna jusque dans les familles.

Les résultats immédiats de la résistance passive furent ceux qu'avait prévus l'intéressé le plus direct, le Rhénan. Pendant les dix mois que dura cette expé-

rience, imposée par le Reich, plus de quarante mille fonctionnaires, employés des différentes administrations, agents des chemins de fer furent expulsés des Territoires occupés. Leurs familles durent les suivre en exil ; deux cent mille personnes abandonnèrent ainsi, par ordre, leur emploi, leur foyer, la plupart d'entre elles, leur pays natal. L'arrêt presque total, au début, de tout le réseau ferroviaire désorganisa profondément non seulement la vie économique d'une région si prospère, mais même les relations journalières de plusieurs millions d'habitants. Le bilan des souffrances morales et des désastres matériels ne peut être encore dressé.

Aussi, malgré sa passivité, son amour inné de la discipline, le Rhénan ne fut pas dupe du rôle qu'il jouait, ou plutôt qu'on lui faisait jouer. Celui qui l'expulsait, celui qui désorganisait son foyer, c'était apparemment l'Occupant. Mais à qui devait-on faire remonter la responsabilité de cette attitude nouvelle des Autorités alliées, sinon au Reich qui avait imposé la résistance ?

La situation, en se prolongeant, ne pouvait aboutir qu'à des troubles d'ordre économique d'abord, puis d'ordre politique ensuite. De tout temps, il a existé dans les provinces rhénanes un esprit particulariste très accentué, une aspiration vers un régime de large autonomie. Jamais ces sentiments n'avaient trouvé un terrain aussi favorable. De là devait naître ce mouvement républicain rhénan qui agita si profondément les Territoires occupés pendant plusieurs mois. Cette tentative ne fut pas couronnée de succès, sans doute à cause de l'incapacité et l'indignité de ses dirigeants ; et cet échec est la preuve la plus for-

melle de la neutralité absolue qu'observa l'Autorité alliée. Mais le mouvement avait eu une ampleur telle qu'à un certain instant le Reich dût envisager l'amputation de sa plus belle région et que les ministres de Berlin et non les moindres avaient accepté le sacrifice de cette opération, résultat mérité de l'attitude adoptée par le Gouvernement allemand.

La détresse économique chaque jour s'accroissait. Les usines se fermaient les unes après les autres, les firmes renvoyaient leurs ouvriers, les fonctionnaires, les employés ne recevaient plus qu'un salaire illusoire et le parti des « sans travail » devenait menaçant. Plus de commerce. On échangeait les marchandises. Le mark n'avait plus cours ; cette monnaie, signe de l'unité germanique, créée lors de notre défaite de 1870-1871, s'effondrait définitivement le 20 novembre 1923. Le mark-or équivalait alors à un trillon, mille milliards de mark papier !

Quelques semaines plus tôt le Ministère allemand avait crié grâce. Sous la pression des événements il se résignait enfin à retirer ses ordonnances de résistance.

Ce n'est que dans un certain nombre d'années que pourra être tenté le calcul très approximatif de ce qu'aura coûté à l'Allemagne la politiqus de résistance passive. Le total sera énorme. Encore ne pourra-t-on évaluer que les pertes matérielles. Mais qui additionnera les souffrances morales, les désespoirs, les deuils infligés à la population rhénane par ordre du Gouvernement de Berlin en cette année de 1923 ?

D. Les réseaux rhénans

Parmi les pertes matérielles les plus graves qu'a subies l'Allemagne par l'effet de la résistance passive, la plus sensible est celle résultant de l'abandon, par le personnel allemand, des réseaux rhénans.

Jusqu'à la Paix de Versailles, chaque Etat confédéré avait, en Allemagne, la propriété et l'exploitation des chemins de fer de son territoire. Le régime de concessions généralement employé en France, ou le régime de l'exploitation libre pratiqué en Angleterre, n'était pas connu en Allemagne. Sauf quelques lignes secondaires, d'intérêt local, appartenant à des sociétés privées, c'est le système du réseau d'Etat qui fonctionne. Une des premières manifestations de la tendance unitaire du Reich républicain fut la loi du 30 avril 1920, imposant la cession à l'État allemand par les « Pays » (1) de leur réseau ferroviaire. Au moment où se déclenchait l'opération de la Ruhr, le réseau rhénan était géré par le Reich. D'ailleurs, les directions des chemins de fer, qu'elles dépendissent de l'Empire ou des « Pays », étaient, toutes, soumises à un régime uniforme, voisin de celui du réseau de l'État en France. Ces précisions, d'ordre juridique, étaient nécessaires, et leur importance ressortira lorsque la Régie des chemins de fer rhénans sera substituée à l'administration ferroviaire allemande.

Le réseau des Territoires occupés constituait, en tout ou partie, les directions d'Essen, Elberfeld, Co-

---

(1) Les États confédérés portent depuis la Constitution de Weimar qui a restreint leur pouvoir souverain, le nom de «Land » (pays).

logne, Mayence, Ludwigshafen et Trèves ; cette dernière remplaçant depuis le Traité de Paix, la direction de Sarrebruck. Les lignes de la Rhénanie et de la Ruhr présentaient un total de 5.500 kilomètres. Le personnel des agents était de près de 200.000

L'Allemagne n'avait jamais recherché un bénéfice commercial en exploitant son réseau ferré. Elle prêtait au chemin de fer un rôle social très important. Aussi les tarifs étaient particulièrement bas pour les transports ouvriers. L'exploitation était déficitaire et c'était le contribuable qui réglait les frais. Après la guerre, la tendance s'accentua ; malgré la baisse du mark les tarifs ne furent pas relevés proportionnellement ; l'application des nouvelles lois sociales augmenta et l'effectif du personnel et le salaire de chaque agent.

Avant la guerre, seul le réseau rhénan donnait un excédent de recettes. La densité des voies construites (1), l'extrême richesse de la région, l'importance du Rhin au point de vue des relations internationales, tous ces éléments rendaient intense le trafic et amortissaient les causes qui, ailleurs en Allemagne, faisaient si onéreux le régime ferroviaire. Depuis l'Armistice, par suite de la chute du mark, de l'augmentation considérable du personnel et du rendement moindre des agents, l'exploitation du réseau était devenue déficitaire, mais beaucoup moins cependant que celle des autres réseaux allemands.

L'occupation de la Rhénanie par les Alliés ne modifiait pas le régime ferroviaire. Un certain nombre d'obligations était imposé aux chemins de fer pour la

---

(1) Plusieurs lignes n'avaient cependant qu'un intérêt stratégique.

sécurité et le ravitaillement des troupes. L'article 10 de l'Arrangement rhénan et l'Ordonnance n° 6 de la Haute Commission réglaient les rapports entre l'administration allemande des chemins de fer et les Autorités alliées. Les réseaux gardaient leur pleine indépendance, limitée seulement sur des points parfaitement déterminés. Ce régime, jusqu'en 1923, avait fonctionné sans difficulté, ne causant aucune gêne au trafic normal. Les prescriptions de l'Autorité alliée avaient pour but surtout de parer à toute éventualité de conflit, et l'exploitation normale s'est poursuivie, même pendant les périodes de tension, lors de l'occupation de la vallée du Main inférieur en 1920 (Francfort) et de la tête de pont de Dusseldorf en 1921.

A côté du personnel normal des réseaux rhénans fonctionnait, sans s'immiscer en rien dans l'exploitation commerciale, les sections actives de Chemins de fer de campagne (françaises ou belges selon la zone). Placées sous l'autorité du Général commandant en chef et plus directement du Directeur Général des Communications et du ravitaillement aux armées (D. G. C. R. A.) ces formations assuraient un certain nombre de consignes purement militaires. Leur rôle principal était de prendre en main le réseau, si, pour une raison quelconque, le personnel allemand venait à cesser son service. Les agents militaires des Chemins de fer de Campagne devaient donc être prêts à toute éventualité, gardant le contact journalier avec les employés allemands, s'initiant aux particularités techniques du réseau et étudiant le matériel dont ils risquaient d'avoir à faire usage.

De l'Armistice à l'entrée des Alliés dans la Ruhr, pendant cette période de quatre ans, malgré les occu-

pations de Francfort et de Dusseldorf, aucun conflit sérieux ne s'était élevé entre le personnel allemand et les agents militaires. Les directions des chemins de fer et les employés avaient, jusqu'alors, donné de telles preuves de loyalisme et de discipline, que, pendant les semaines d'effervescence qui précédèrent et suivirent le 11 janvier 1923, aucune crainte sérieuse n'était venu inquiéter l'état-major de la Commission Interalliée des Chemins de fer de Campagne (C. I. C. F. C.). Il y avait bien eu des tentatives localisées de débauchage. Tour à tour d'assez nombreuses lignes avaient procédé à des exercices préparatoires de grève, et une certaine perturbation en était résultée dans l'exploitation économique, mais sans répercussion sur les transports militaires (personnel ou matériel). Même lorsque les trains étaient destinés à la Ruhr, il n'y eut pas à noter d'incidents sérieux. Un calme trompeur régnait ; et les présidents des Commissions et Sous-Commissions des réseaux de campagne intervenaient énergiquement, souvent à la demande du personnel allemand, pour faire rapporter, en partie du moins, les dispositions de sécurité que le Commandement avait estimé à juste titre devoir prendre pour parer utilement à toute éventualité.

E. La grève des cheminots allemands

Sur les instructions du Gouvernement de Berlin et après entente entre l'Administration des chemins de fer et les Organisations syndicales des cheminots successivement et par direction de réseau, fut lancé, à partir du 19 janvier 1923 l'ordre général de grève.

Cette grève fut totale, d'abord dans la Ruhr et dans la tête de pont de Dusseldorf. A la fin de janvier, sauf pour le Palatinat, l'ordre était exécuté. Dès les premiers jours de février, la direction de Ludwigshafen se conformait à son tour aux prescriptions du Reich.

Cette grève devait naturellement produire un trouble économique profond dont allaient avoir à pâtir surtout et directement les populations rhénanes. Sans être entièrement entravés, les transports militaires furent, pendant quelques jours, sérieusement gênés. La phase trouble pendant laquelle, sans raison apparente, le personnel allemand avait suspendu puis repris le travail, avait favorisé dans une large mesure les opérations concertées préalablement de sabotage du matériel. Dans de nombreux endroits, particulièrement aux points où, par excès de confiance, la surveillance militaire s'était relâchée, des destructions graves se produisirent : (système d'aiguillage, plaques tournantes, prises d'eau). Les outils indispensables étaient enlevés ou retrouvés hors d'usage. Ce que voulait le Reich c'était paralyser l'action militaire des Alliés et rendre impossible l'exécution du plan arrêté par les Gouvernements français et belge.

Nous allons étudier quelles mesures furent prises par les Autorités d'occupation pour neutraliser les efforts du Reich, en utilisant d'abord les ressources dont elles pouvaient disposer à pied d'œuvre et immédiatement ; puis en organisant d'une manière stable un régime ferroviaire plus normal et substitué aux chemins de fer allemands.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME ADMINISTRATIF

TITRE PREMIER

LA RÉGIE FRANCO-BELGE DES CHEMINS DE FER RHÉNANS

CHAPITRE PREMIER

Le Chemin de fer de Campagne

L'ordre général de grève, pour les agents des chemins de fer allemands dans les Territoires occupés, fut lancé alors que les transports de concentration de troupes étaient déjà effectués en grande partie.

L'attitude du Gouvernement de Berlin appelait une réplique immédiate de la part des Alliés. Ceux-ci devaient organiser sur le champ un système de transport suffisant pour assurer les mouvements journaliers de troupes et les ravitaillements de l'armée en vivres et en matériel. Il fallait aussi, d'urgence, assurer un régime ferroviaire pour l'exploitation du gage saisi.

Pour le fonctionnement de ce réseau indispensable l'Autorité militaire ne disposait alors que de 500 agents des réseaux français et belges, chargés de la surveillance des chemins de fer rhénans et formant la 50e section des Chemins de fer de Campagne et

la section belge. En fin janvier 1923, cet effectif si faible avait été doublé par suite de l'envoi d'agents du réseau de l'État français. Les Gouvernements de Paris et de Bruxelles expédièrent une partie des sections actives des Chemins de fer de Campagne (dont les hommes furent convoqués pour une période d'exercices). Peu après arriva, en renfort, un contingent de cheminots français volontaires. Chacune des sections mobilisées eut une zone distincte d'action.

Les cheminots français et belges, pour la plupart, ne connaissaient pas la signalisation ni les méthodes d'exploitation des réseaux allemands. Envoyés brusquement en plein hiver, dans un pays nouveau, ils se trouvaient dans des conditions peu favorables pour un utile rendement. Grâce à ses qualités d'initiative, à son activité, à son endurance, le cheminot franco-belge rétablit rapidement la circulation indispensable. Ce résultat déçut profondément le Reich, qui avait escompté un échec ; il dut constater, avec dépit, que le ravitaillement de l'armée restait assuré et que les transports de troupes s'accomplissaient dans les meilleures conditions. Ce succès imprévu, pour lui, l'incita à passer aux actes de violence. Il n'hésita pas à faire organiser un sabotage systématique de la voie ferrée. Si la grande majorité des cheminots n'avaient obéi que contraints et forcés, à l'ordre de grève, quelques-uns par ambition ou par fanatisme se mirent à la tête de ces équipes de criminels et leurs connaissances techniques rendirent particulièrement graves leurs sinistres exploits. Chaque nuit, des bombes posées sur la voie, provoquaient des déraillements. Au fur et à mesure les attentats devinrent plus graves, plus sanglants. Ils ne procédaient pas, d'ailleurs,

d'initiatives individuelles : ils répondaient à un plan d'ensemble qui démontre le caractère méthodique de cette propagande par le fait. Tantôt c'est aux transports de charbon que s'attaquent les saboteurs, tantôt ce sont les trains établissant les relations internationales que visent les criminels. Le but principal de ces attentats est de provoquer la panique surtout dans les grandes villes de garnison. Dusseldorf, Coblence, Mayence, Wiesbaden sont, tour à tour, le champ de sanglantes expériences. Espérait-on, à Berlin, terroriser le personnel franco-belge des chemins de fer ? C'était se tromper lourdement. Nos cheminots qui avaient si valeureusement accompli leur devoir pendant la Grande Guerre ne pouvaient être ainsi intimidés.

Le fonctionnement des Chemins de fer de Campagne devait rencontrer d'autres difficultés. Avec l'esprit systématique qui les caractérise, les Allemands avaient avant la grève, évacué en territoire non-occupé le plus de matériel possible, en particulier les locomotives. Les ateliers de dépôt dont le rôle est, d'ailleurs, moins important que sur les réseaux français, avaient été vidés de tous instruments utiles.

Les stocks de charbon, d'autre part, qu'avait dû abandonner l'Administration allemande des chemins de fer dans différents dépôts, s'épuisaient rapidement. On ne put, pendant un certain temps, alimenter les locomotives qu'avec des charbons de valeur très inégale.

Toutes ces causes d'ordre divers augmentaient dans des proportions anormales, les avaries du matériel et rendaient particulièrement difficile la traction.

C'est dans ces conditions matérielles exceptionnel-

lement défavorables que le Chemin de fer de Campagne dut remplir son rôle. Ces difficultés étaient bien loin d'être résolues, quand, le 1er mars, les Gouvernements français et belge décidèrent d'instituer un organisme nouveau pour l'exploitation du réseau rhénan. C'est sous la poussée de nécessités pressantes qu'agirent les Alliés et que la Régie franco-belge, remplaçant le Chemin de fer de Campagne le 19 mars, fut substituée à l'administration et à l'exploitation des chemins de fer allemands.

Le Chemin de fer de Campagne n'est et ne peut être qu'un organe d'armée. Son activité est strictement délimitée et s'exerce dans des conditions spéciales : situation de guerre, ou situation voisine de de guerre, comme l'était celle de la Rhénanie dans les premiers mois de 1923. Il ne peut être question de responsabilité proprement dite pour le Chemin de fer de Campagne. Les personnes transportées par lui sont toutes en « Service commandé ». Les marchandises sont la propriété de l'État, de ses militaires, de ses fonctionnaires. Le droit à une indemnité, pour préjudice subi, a sa source, non dans le contrat de transport, qui n'existe pas, mais dans la cause du transport, du « Service commandé ». Aucune responsabilité d'ordre civil ou commercial ne peut incomber au Chemin de fer de Campagne, simple organisme de l'Autorité. En fait, d'ailleurs, pendant la période qui s'étend du 20 janvier au 19 mars 1923, soit deux mois, l'effectif disponible du Chemin de fer de Campagne était tout juste suffisant pour les transports militaires. Les ordres formels du Gouvernement allemand, la timidité et la méfiance de la population, la terreur provoquée par les sabotages auraient rendu

illusoire toute tentative en vue d'organiser un trafic civil ou commercial, si réduit fût-il.

Cet exposé sommaire de ce qu'était le Chemin de fer de Campagne, de son fonctionnement, des circonstances matérielles et morales dans lesquelles il dut vivre, était nécessaire, car le Chemin de fer de Campagne fut l'intermédiaire forcé entre les chemins de fer allemands subitement défaillants et la Régie franco-belge des chemins de fer rhénans. Un certain nombre de conséquences juridiques apparaîtront ultérieurement, du fait que la Régie, substituée aux réseaux allemands, ne leur a pas succédé directement.

CHAPITRE II

LA RÉGIE FRANCO-BELGE
des Chemins de fer des Territoires rhénans occupés

La Régie franco-belge des chemins de fer des Territoires rhénans occupés est, d'après les termes de l'Ordonnance nº 149 de la Haute Commission qui l'institua, un organisme « substitué à l'administration des « chemins de fer allemands défaillants, chargé de « l'administration et de l'exploitation technique, com- « merciale et financière de ces chemins de fer (Ordon- « nance nº 149, article 2, paragraphe 1) ».

Cet organisme « est placé à l'égard de l'autorité « et du contrôle de la Haute Commission, du Général « commandant en chef, du Général D. G. C. R. A. (Di- « rection générale des Communications et du Ravi- « taillement de l'Armée) et de la Commission interal- « liée des Chemins de fer de Campagne (C. I. C. F. C.) « dans les mêmes conditions que se trouvaient les che- « mins de fer allemands » (Ordonnance nº 149, article 3).

Il est, ici, nécessaire d'indiquer dans quelles conditions les Gouvernements français et belge se trouvaient amenés à envisager puis à réaliser l'institution de cet organisme nouveau, la Régie.

Une question vient naturellement à l'esprit. Pour quelles raisons les Gouvernements intéressés ont-ils

cru devoir créer la Régie ? N'était-il pas plus simple, plus logique, de développer, d'améliorer le fonctionnement du Chemin de fer de Campagne, qui, malgré les graves difficultés, auxquelles il s'était heurté au début, donnait alors toute satisfaction ?... Ne risquait-on pas de soulever la critique en semblant admettre que la situation actuelle, de sa nature temporaire, allait se prolonger indéfiniment ? Pourquoi donner l'impression de s'installer dans un régime anormal ? Cette création de la Régie ne nous ferait-elle pas accuser de vouloir nous implanter irrégulièrement en Rhénanie et ne fournirait-elle pas un aliment nouveau et précieux à la campagne d'excitation qui avait précédé et accompagné l'occupation de la Ruhr, et cela, non seulement en Allemagne, mais encore parmi les neutres, chez certains alliés, en France et en Belgique même ?

S'il était exact que la situation exceptionnelle devant laquelle les Alliés se trouvaient, ne paraissait pas devoir durer, il est juste de remarquer, que la lutte entreprise par le Reich sous la forme de résistance passive, ne permettait pas d'espérer le rétablissement prochain de l'état de chose existant jusqu'au 11 janvier. L'âpre résistance du Gouvernement allemand se continuait, se développait, s'intensifiait, et, à l'égard de notre occupation du réseau ferré, cette résistance avait rapidement pris un caractère violent.

On ne pouvait prétendre imposer d'autres obligations au Chemin de fer de Campagne, qui remplissait d'une manière si satisfaisante son rôle naturel, car s'il était parfaitement en mesure de transporter des troupes et d'assurer à l'armée les ravitaillements de toute nature, il n'en devenait pas moins nécessaire

d'instituer, d'urgence, un organisme plus souple et mieux adapté aux circonstances. La situation, en se prolongeant, créait de nouvelles exigences et les Autorités d'occupation avaient contracté d'autres devoirs.

Le côté politique de la question retenait toute l'attention des Gouvernements français et belge. Ceux-ci devaient noter bientôt une évolution progressive mais rapide des esprits dans la population ; évolution tendant à libérer, de plus en plus, les Rhénans de la tutelle oppressive du Reich. Le résultat de ce changement d'attitude mettait les Autorités alliées dans la nécessité de rétablir ou de maintenir, par tous les moyens, l'activité économique de la région.

D'autre part, l'opération de la Ruhr n'avait jamais eu pour but d'occuper militairement une fraction nouvelle du territoire allemand. L'attitude suspecte du Reich avait contraint les Alliés à envoyer des troupes dans le bassin minier, mais uniquement pour protéger la mission civile, chargée de l'exploitation économique du gage. Il y avait donc à organiser le transport de combustible saisi dans la Ruhr. Les territoires anciennement occupés étaient l'objet d'opérations très importantes ; car toutes les forêts domaniales étaient comprises dans le gage ; l'organisation d'une frontière douanière entre l'Allemagne libre et l'Allemagne occupée exigeait la maîtrise absolue de la voie ferrée. Tout le plan d'exploitation reposait sur la liberté de la circulation des transports.

Une difficulté d'un autre genre serait, à la longue, devenue insurmontable : c'était celle provenant du recrutement du Chemin de fer de Campagne. Augmenter son activité, le faire sortir de son rôle normal, eût nécessité un personnel nombreux ; en pratique

on risquait de se heurter à des complications graves.

Ces différents points de vue de la question n'avaient pas échappé aux Gouvernements intéressés, pas plus d'ailleurs qu'à leurs représentants civils et militaires en Territoires occupés. Dès le début de février, alors que la grève venait seulement d'être totale et que le Chemin de fer de Campagne prenait en main l'exploitation réduite du réseau, les Autorités alliées se concertaient déjà sur les mesures à prendre pour le rétablissement d'un régime ferroviaire normal.

Par l'ampleur de l'effort déjà fourni, par l'importance des intérêts en jeu, la superficie de la zone occupée, c'est à la France que revenait l'initiative. Le Gouvernement de Paris pressentit le Gouvernement de Bruxelles sur la nécessité qui s'imposait aux Alliés de prendre en main l'exploitation des chemins de fer rhénans. Il s'agissait d'abord de satisfaire aux besoins de l'armée, d'assurer les communications nécessaires à la sécurité et à l'ordre public, par le moyen d'un organisme interallié de réseau analogue à ceux qui avaient fonctionné pendant la Grande Guerre.

Certes, le problème n'était pas simple. Si toutes les autorités intéressées se trouvaient, en effet, parfaitement d'accord sur le résultat à obtenir, des divergences sur les moyens à employer ne pouvaient manquer de surgir. Cet organisme à créer devait, pour réaliser toutes les conditions du succès, être unique et fonctionner avec les mêmes modalités sur l'ensemble des Territoires occupés. Les zones fixées par le Traité de Versailles, la tête de pont de Dusseldorf et la Ruhr forment un tout géographique, une unité économique, soumise à l'opération de saisie. Nous l'avons précédemment noté, Dusseldorf et le bassin minier se trou-

vaient sous le régime militaire ; les autres parties du territoire occupé étaient placées sous le régime déterminé par l'Arrangement rhénan. Dans cette dernière région, malgré l'indivisibilité et la collégialité des pouvoirs dévolus aux trois Hauts Commissaires, une zone était affectée à chaque armée occupante pour ses cantonnements. Les Délégués de la Haute Commission dans chacune de ces zônes étaient de la nationalité de l'armée en garnison dans la zône et relevaient au point de vue de la discipline et de l'administration du Haut Commissaire de la même nation. Certaines mesures de police, de sécurité, de contrôle étaient particulières à ces fractions de territoire ainsi délimité. C'est en vertu de ce phénomène reconnu d'ailleurs officiellement par la Haute Commission et par les Gouvernements intéressés, que, dans la zone britannique d'occupation, par suite de l'abstention du Gouvernement de Londres relativement à l'action dans la Ruhr, le trafic ferroviaire par les cheminots allemands ne fut pas interrompu.

Pour nous résumer, l'enclave constituée par la zone de Cologne mise hors de question, le futur réseau à organiser comprendrait :

A. DANS LES TERRITOIRES ANCIENNEMENT OCCUPÉS

1° *La zone française* : Palatinat ; Hesse-Rhénane ; Districts prussiens de Trèves, Coblence, Bonn (1) ; Tête de Pont de Mayence ; Wiesbaden (partie de Hesse-Nassau) Gross-Gerau, partie de Starkenburg-Hesse Darmstadt ; Tête de Pont de Kehl.

(1) Portion du district de Cologne en zone française.

2° *La zone belge* : Districts prussiens d'Aix-la-Chapelle et de Crefold (1).

B. DANS LES TERRITOIRES RÉCEMMENT OCCUPÉS

La Tête de Pont de Dusseldorf (Dusseldorf, Duisburg-Ruhrort). Le Bassin de la Ruhr.

Les portions de territoire (2) de la rive droite du Rhin reliant les Têtes de pont de Mayence et Coblence et celles de Coblence et de Cologne.

Il y avait à tenir le plus grand compte des légitimes susceptibilités nationales, et des points de vue particuliers du commandement militaire. De très actifs pourparlers, engagés tant à Paris qu'à Bruxelles, Londres, Dusseldorf et Coblence, entre les Gouvernements alliés, les Hauts Commissaires, le Général commandant en chef l'armée d'occupation et les techniciens désignés, devaient rapidement aboutir non seulement en raison d'une égale et réciproque bonne volonté, mais par suite, aussi, des nécessités de la situation.

Dûment mandatés par leur Gouvernement, les Hauts Commissaires de France et de Belgique faisaient adopter à la majorité des voix, le Haut Commissaire britannique s'étant abstenu, l'Ordonnance spéciale n° 149 par le Haute Commission dans sa séance du 1er mars 1923.

Les considérants qui précèdent les articles de cette

---

(1) Portion du district de Dusseldorf en zone belge et occupé en vertu du Traîté de Versailles.

(2) Les têtes de pont n'étaient séparées que par quelques kilomètres de zone neutre, formant ce que l'on a appelé les pédoncules, larges, en moyenne, de dix kilomètres (minimum deux kilomètres entre les têtes de pont de Mayence et Coblence — maximum, vingt kilomètres entre celles de Coblence et de Cologne).

Ordonnance n° 149 résument et précisent, d'une façon lumineuse, les motifs impératifs qui ont obligé les Gouvernements français et belge à promulguer cette Ordonnance. Nous ne croyons pas pouvoir nous dispenser de les reproduire intégralement.

LA HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE
DES TERRITOIRES RHÉNANS

Considérant qu'il résulte de nombreux documents et qu'il est avéré que le Gouvernement du Reich a donné des instructions formelles au personnel des chemins de fer non seulement pour faire interrompre complètement le service des chemins de fer en Territoire occupé, mais encore pour entraver sa reprise, en violation de l'article 212 du Traité de Paix, de l'article 10 de l'Arrangement rhénan et de l'Ordonnance n° 6 de la Haute Commission ;

Considérant que le personnel des Directions des Territoires occupés, non seulement est défaillant, mais encore a provoqué par ses ordres la cessation du service ;

Considérant que dans ces conditions, la procédure d'arbitrage prévue par l'Ordonnance n° 53 n'était pas applicable ;

Considérant que les autorités militaires alliées se sont heurtées à des actes criminels de sabotage dans leurs efforts pour le rétablissement du service ;

Considérant, enfin, qu'il résulte de ce qui précède :

1° que la sécurité et l'entretien des armées, dont la Haute Commission a la charge aux termes de l'Arrangement rhénan, sont mis en péril de la manière la plus grave ;

2° que l'existence même de la population des territoires occupés et ses intérêts primordiaux se trouvent menacés au péril de l'ordre public ;

Vu les dispositions de l'Ordonnance n° 104 concernant le maintien du fonctionnement des services publics en cas d'urgence ;

ORDONNE : ...

Ces considérants légitiment la décision des Gouvernements français et belge et déterminent exacte-

ment le rôle que la Régie va avoir à remplir pour remédier à la situation de fait et de droit exposée dans le préambule de l'Ordonnance. Ils résument, en quelques lignes, les phases de la lutte engagée par le Reich, en fin janvier, en vue d'anéantir les relations ferroviaires dans les Territoires occupés.

Le Général commandant les troupes dans la Ruhr(1) prenait à la même époque un Arrêté valable pour tout le territoire placé sous le régime militaire. Cet Arrêté, n° 20, reproduit textuellement les termes de l'Ordonnance n° 149. La soudure était ainsi réalisée, un seul et même organisme créé simultanément, par deux autorités différentes, dans le même but, allait fonctionner sur l'ensemble des territoires allemands occupés.

Le procédé employé ici pour la création de la Régie, Ordonnance de la Haute Commission, Arrêté du Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr, avec les termes identiques, avait été déjà utilisé et l'a été dans la suite, toutes les fois qu'une mesure devait, pour atteindre son but, être commune aux deux parties du territoire occupé. Nous retrouverons ce parallélisme législatif lors de la création de la Commission Judiciaire mixte des chemins de fer rhénans. Il y a lieu de noter, toutefois, que, si intégrale que soit la reproduction de l'Ordonnance par l'Arrêté, les textes ne sont pourtant pas absolument les mêmes, en raison des modifications « mutatis mutandis ».

Le deuxième paragraphe de l'article 2 de l'Ordonnance n° 149 doit retenir l'attention. « La Régie « peut, toutefois, par décision spéciale et dans les con-

(1) Il est aussi commandant en chef de l'armée du Rhin.

« ditions qu'elle déterminera, placer momentanément, « en dehors de sa compétence certaines lignes ou par- « ties de lignes du réseau ». Ce paragraphe a été inséré en considération de la situation particulière de la zone britannique de Cologne, dans laquelle le personnel allemand n'avait pas abandonné le service. En vue d'éviter toute complication, et de supprimer toute éventualité de discussion avec les Autorités britanniques, la Régie avait ainsi un moyen de déclarer que les lignes ou parties de lignes de la zone anglaise de Cologne étaient provisoirement placées en dehors de son action.

La simple lecture de l'Ordonnance nº 149 fait connaître quels sont les pouvoirs de la Régie en matière de recrutement et de licenciement du personnel, l'organisation, la direction, l'administration du nouvel organisme, les attributions du directeur, tant au point de vue réglementaire qu'au point de vue budgétaire.

Un point est à mettre en lumière. Il fut convenu entre les Gouvernements français et belge que les Directeurs adjoints auraient dans la zone occupée par les troupes de leur nation l'autorité exclusive, disposition très utile qui a permis d'éviter la collégialité de la direction, ce qui, pour un organisme comme la Régie, eut présenté de sérieux inconvénients.

L'Ordonnance nº 149, promulguée le 1er mars 1923, entrait immédiatement en vigueur. Toutefois des dispositions transitoires et des mesures préliminaires s'imposaient ; ce n'est que le 19 mars 1923, après accord entre les différentes autorités alliées intéressées, que la remise de l'exploitation des voies ferrées fut faite à la Régie.

A cette date, la Commission interalliée des Chemins de fer de Campagne et les Sous-Commissions de réseau reprirent leurs attributions normales. Tout le personnel, français, belge, allemand, militaire ou non, (à l'exception de la 50e section des Chemins de fer de Campagne) passait sous l'autorité du Directeur de la Régie.

Le 19 mars 1923 est donc la date du commencement d'un régime nouveau pour les chemins de fer rhénans. Avant de déterminer le caractère juridique de l'organisme créé, et pour suivre mieux les modifications qu'il a pu subir à ce point de vue, il est nécessaire de résumer rapidement l'histoire de la courte existence de la Régie, qui devait disparaître vingt mois plus tard, le 16 novembre 1924.

CHAPITRE III

Historique sommaire de la Régie franco-belge

Il est nécessaire de résumer, à cette date initiale du 19 mars 1923, la situation du réseau rhénan : importance des lignes à exploiter, ressources en personnel et en matériel, circonstances politiques et économiques, services qu'on entendait demander à la Régie.

Le réseau ferré rhénan, rive droite et rive gauche, compris dans les limites de l'Occupation, déduction faite de la zone britannique de Cologne, comprenait un total de plus de 5.000 kilomètres de voies (exactement 3.392 kilomètres pour la Rhénanie, 1.633 pour Dusseldorf et la Ruhr). Au début de la grève du personnel allemand, l'armée, par le moyen des sections de Chemins de fer de Campagne, avait continué ou repris l'exploitation des lignes principales, artères stratégiques indispensables aux mouvements des troupes et au ravitaillement militaire. Le Chemin de fer de Campagne était parvenu à « rétablir le rail » partout où cela s'imposait ; il avait même pu exploiter un certain nombre de lignes de raccordement. La totalité du réseau exploité le 19 mars 1923 était de 1.478 kilomètres.

Lorsque la Régie prit l'exploitation du réseau, l'effectif du personnel était de 10.000 (1) (dont un millier de Belges). On dut abandonner tout espoir, momentanément du moins, d'obtenir le concours des agents allemands des chemins de fer, et les Gouvernements français et belge durent faire appel aux réseaux nationaux. Ce fut un renfort de 5.500 cheminots (dont 1.500 belges). La Régie engagea des Allemands qui ne faisaient pas, jusque là, partie du personnel des chemins de fer ; il fallut les instruire et les encadrer. Des fonctionnaires et agents en retraite des réseaux français et belges, des ouvriers spécialistes, des jeunes soldats sur le point d'être libérés de leurs obligations militaires, offrirent leurs services et comblèrent, en partie, le déficit du personnel.

Nous n'avons pas à entrer dans les détails, si intéressants soient-ils, relatifs aux conditions matérielles faites à ces différentes catégories d'agents. Mais il est juste de signaler l'effort considérable accompli par les fonctionnaires, agents, employés auxiliaires. Malgré leur effectif très réduit, ils ont rempli leur mission au milieu d'une population étrangère parfois hostile, avec un matériel inconnu jusqu' alors de la plupart d'entre eux et que de fréquents sabotages rendaient encore plus pénible à surveiller, à entretenir et à utiliser.

Avant que la grève ne fût ouvertement déclarée, les cheminots allemands avaient réussi à faire sortir des territoires occupés environ 1.100 locomotives et

---

(1) L'effectif des cheminots allemands pour le réseau exploité était de 170.000.

30.000 wagons en bon état. Un grand nombre d'autres locomotives avaient été sabotées et l'outillage des ateliers enlevé ou détérioré. Le Chemin de fer de Campagne avait pu, cependant, sans trop de difficultés, faire face aux nécessités, en raison du nombre restreint de transports à effectuer. Mais, faute de matériel de réparation, le matériel roulant, même légèrement avarié, dut être garé ; ce qui devint inquiétant à la longue. Sur un parc de 2.600 locomotives dont disposait la Régie au 1er avril 1923, plus de la moitié était immobilisée.

La Régie organisa assez rapidement des équipes pour les réparations légères et des ateliers rudimentaires assurèrent les opérations de révision indispensable à la sécurité des convois.

Lors de la cessation du travail par le personnel allemand, il existait d'importants stocks de charbon, suffisants pour les premières semaines. Mais l'une des premières et des plus graves préoccupations de la Régie fut le renouvellements des approvisionnements en combustibles. La suspension de l'extraction des charbons des mines de la Ruhr compliquait le problème. La crise de quantité était doublée de la crise de qualité. La première fut conjurée par la livraison à la Régie des charbons provenant de « destockages » et de l'allégement des péniches. Mais l'utilisation de différentes qualités de combustibles non suffisamment triées, produisit parfois d'assez graves mécomptes.

Il était nécessaire, de ne pas faire table rase de l'organisation des services des chemins de fer allemands et cela en vue d'une reprise, plus ou moins éloignée, du travail par les cheminots rhénans. Les lignes exploitées par la Régie furent donc réparties

en tenant compte de la division par Directions allemandes (Essen, Elberfeld, Cologne, Mayence, Ludwigshafen, Trèves). A la tête de chacun de ces groupements de lignes fut placé un Président de Direction, chargé de l'administration et de l'exploitation de la zone. Quant à la Direction générale (élément tout nouveau) elle avait pour rôle de donner l'impulsion, de coordonner les efforts et d'exercer le contrôle. Créée à Dusseldorf, elle s'installait quelques semaines après, le 8 avril 1923, à Mayence, ville mieux placée à différents points de vue.

La première de toutes les obligations qui incombaient à la Régie, consistait à prendre en charge toute l'exploitation réalisée à ce jour par le Chemin de fer de Campagne. Nous l'avons indiqué, il s'agissait de 1.500 kilomètres environ de rails avec roulement journalier de 22.000 kilomètres. Ce trafic consistait en transports nécessités par les besoins de l'Occupation, et pour le dégagement des stocks de charbon, la plupart déjà sur roues. Les relations internationales étaient à peu près normalement assurées. A aucun prix, le changement de régime ferroviaire ne devait apporter de nouvelles perturbations dans ces relations que la position géographique de la Rhénanie occupée rendait particulièrement importantes.

L'opération de la Ruhr étant une saisie, il y avait obligation qu'un trafic intense fût organisé pour l'exploitation productive du gage. A quelles violentes critiques ne se serait pas heurtée une inactivité incompréhensible et illogique. Nous risquions d'être accusés d'avoir voulu entrer dans la Ruhr, non pour prendre les matériaux nécessaires aux réparations,

mais pour asseoir notre domination sur le Rhin et tenter ainsi d'obtenir indirectement ce que les négociations de Versailles avaient cru de bonne politique de refuser à la France et à la Belgique.

En mars 1923, dans sa grande majorité, la population rhénane respectait, de mauvais gré d'ailleurs, les ordres reçus du Reich. Elle paraissait ne pas vouloir utiliser les moyens de transport que l'Autorité d'occupation s'efforçait de mettre à sa disposition. Elle subissait, à contre cœur, son sort, s'imposant de lourdes dépenses, de grosses fatigues, voyageant en hiver dans des camions ouverts à tous les vents. Les marchandises se transportaient par route et le roulage en était très onéreux. Le nombre de voyageurs civils utilisant par jour certaines places disponibles dans les trains militaires n'atteignait pas mille et le trafic commercial, en grande comme en petite vitesse, était nul. Les tramways, après le service journalier, se transformaient en wagons de marchandises et les routes, de jour comme de nuit, étaient encombrées par un mouvement anormal de piétons et de véhicules de toutes catégories, du tracteur à multiples remorques, jusqu'à la voiture à bras. Mais de nombreux indices faisaient pressentir que cette attitude héroïque ne pouvait se maintenir intégralement pendant bien longtemps. L'Occupé, las de faire les frais de la lutte engagée entre les Alliés et le Reich, se déciderait, dans un avenir prochain, à secouer le joug de Berlin et à revenir à une vie plus normale.

Il était, dès lors, de toute nécessité que la Régie fût en mesure, à chaque instant, de donner satisfaction à ses clients peu nombreux au début, mais qui,

suivant une progression très rapide, allaient atteindre un effectif élevé, presque celui d'avant la grève.

Les ressources étaient faibles, les difficultés à surmonter, diverses et nombreuses, le but à atteindre capital. Le cheminot franco-belge, par son dévouement et son initiative, a su combler le fossé, et pendant les vingt mois d'existence de la Régie, jamais il n'y eut de plaintes sérieuses et fondées contre cet organisme, ni de la part de ses commettants, les Autorités alliées, ni de la part de ses clients, population rhénane et États voisins.

Ces vingt mois d'existence de la Régie se divisent en trois périodes bien distinctes ; la période de résistance passive du 19 mars à octobre 1923 ; la période intermédiaire, véritable armistice, octobre 1923 à août 1924 ; la période de paix, établie par les accords de Londres, août à novembre 1924.

Reprenons rapidement chacune de ces phases.

En interrompant leur service sur l'ordre du Reich, les cheminots allemands avaient contrevenu à leurs obligations envers les Autorités d'occupation et, plus directement, envers le Général commandant en chef les forces alliées sur le Rhin. Tout fut tenté pour les ramener dans la voie du devoir. Au lendemain de l'entrée en activité de la Régie, le 20 mars 1923, un avertissement solennel fut lancé, les prévenant que leur défaillance les exposait aux sanctions les plus graves, y compris la révocation. Cet avertissement était, le 30 mars, suivi d'un ordre du Général commandant en chef, notifiant à tous ceux qui ne reprendraient pas le service la révocation et, éventuellement même, l'expulsion des Territoires occupés.

Bien rares furent les cheminots qui obéirent à ces injonctions, quelques douzaines tout au plus. C'était la démonstration la plus absolue, qu'il y avait lieu, pour la Régie, de ne pas compter sur le concours des agents allemands des chemins de fer et les expulsions en masse des cheminots réfractaires ne firent que confirmer ce point. Il fallait aller vite, car le nombre des transports augmentait tous les jours. Les diverses sources de recrutement du personnel, dont nous avons parlé plus haut, permirent de faire face à la situation.

Les sabotages s'intensifiaient et s'aggravaient. On a ainsi pu relever, du 19 avril au 30 juin 1923, 125 attentats criminels. A Duisbourg, une bombe à retardement, placée sous un wagon de permissionnaires belges, causa la mort de douze soldats et en blessa soixante. Ce crime souleva une vive réprobation dans tous les pays, et exaspéra la population. Le Reich comprit alors qu'il avait manqué son but et qu'il n'était arrivé qu'à exciter l'indignation universelle contre lui. Subitement tous les sabotages cessèrent et c'est la preuve la plus formelle que ces actes criminels étaient, non le fait d'individus, mais l'exécution d'un plan concerté à Berlin.

De mille par jour, à la mi-mars, le nombre de voyageurs civils atteignait 30.000 le 15 mai, et les kilomètres parcourus étaient plus que doublés. L'effectif, par mois, des voyageurs était en avril 1923, de 580.000, en août de 3.500.000. Les lignes exploitées passaient de 1.500 kilomètres, en fin mars, à 4.000 fin octobre.

Un certain nombre de dispositions législatives prises sous forme d'Ordonnances par la Haute Commission et d'Arrêtés, par le Commandement, prépa-

rèrent, accompagnèrent les progrès rapides de la Régie. Chaque Ordonnance sera citée dans la partie de cette étude consacrée à la législation applicable à la Régie.

Une des plus sérieuses difficultés que rencontra le fonctionnement de la Régie fut la position adoptée par le Gouvernement britannique dans le conflit entre les Alliés et le Reich. La neutralité anglaise eut une grosse influence sur l'attitude de Gouvernement allemand. En 1921, après quelques protestations de principe, le Reich s'était incliné devant l'action unanime des Alliés. Il est propable que, si l'Angleterre avait participé à l'opération de la Ruhr, le Reich n'eût pas tenté l'expérience de la « résistance passive ». C'est surtout dans l'exploitation du réseau rhénan par la Régie, que le point de vue différent du Gouvernement britannique fut une source de complications. Les chemins de fer allemands de la zone anglaise de Cologne continuaient leur service et leur direction se refusait à toutes relations avec la Régie. Il fallut l'intervention de l'autorité militaire britannique, après autorisation de Londres, pour établir « un modus vivendi », connu sous le nom d'« accord Godley » (1) qui autorisait le passage d'un certain nombre de trains militaires (troupes ou ravitaillement). La direction des chemins de fer allemands de Cologne se refusa à transporter les voyageurs civils ayant emprunté les trains de la Régie (2). Tous devaient descendre à la gare terminus de la Régie et gagner la première gare

(1) Du nom du général commandant l'armée britannique d'occupation.

(2) A l'exception des fonctionnaires et employés de la Htaute Commission et des différents organismes de l'occupation.

de la zone de Cologne par des moyens de fortune (tramways, véhicules automobiles, etc.).

Les incidents journaliers créés par cette situation devenaient si vifs, qu'après accord entre les Gouvernements, une partie du cercle de Bergheim de la zone britannique fut rattachée au cercle de Juliers (Julich) de la zone belge, afin de permettre l'exploitation, par la Régie, de la ligne Duren-Grevenbroich (août 1923), et de dériver ainsi tous les trains à destination de Dusseldorf et de la Ruhr.

C'est aussi pour aplanir les difficultés et donner plus de facilités aux transports militaires que fut décidé le doublement de la ligne Bonn-Euskirchen, qui allait permettre de relier plus directement encore les territoires occupés au nord de Cologne et donner au Commandement militaire toute latitude pour diriger, sur la Ruhr, le nombre utile de trains militaires, sans être limité au maximum fixé par les accords Godley (12 trains par jour). Ces travaux de doublement exécutés par la main-d'œuvre militaire, furent dirigés par les techniciens de la Régie, dans d'excellentes conditions de réalisation.

Sous la poussée des événements politiques et de la crise économique, le Reich capitule le 27 septembre 1923 et rapporte les Ordonnances d'Empire organisant la résistance passive. La nouvelle ne fut pas connue très rapidement et pendant plusieurs semaines encore, le rétablissement d'une situation normale fut entravé par un certain nombre de fonctionnaires et d'hommes de confiance du Reich.

La deuxième période, qui pourrait être qualifiée de période d'armistice, va d'octobre 1923 à août 1924.

Le Reich s'était rendu compte, depuis longtemps,

de la faute capitale qu'il avait commise en abandonnant entre les mains de ses adversaires, un gage aussi précieux que le réseau rhénan. C'était la mainmise absolue des Alliés sur un instrument stratégique de la plus haute importance et une artère vitale de toute l'économie allemande. Cette perte était sans contrepartie. La Régie avait surmonté toutes les difficultés, la population d'abord terrorisée, s'était reprise et ne tenait plus compte des vetos du Gouvernement allemand.

Le première conséquence du retrait des Ordonnances de résistance fut une augmentation sensible du trafic. Si la circulation ferroviaire à l'intérieur des Territoires occupés avait atteint une grande intensité, dès avant la fin de la résistance passive, par contre les échanges si actifs et si importants avant 1923 entre l'Allemagne libre et la Rhénanie étaient considérablement réduits depuis l'établissement du cordon douanier interallié à l'est de la Rhénanie occupée. Aucune expédition de marchandises n'était possible d'une gare de l'Allemagne libre sur une gare de la Régie. Du jour où le Reich retire son veto, c'est l'afflux, et, cela, surtout parce que les commerçants allemands sont autorisés à règler les droits de douanes. Ajoutons que la Haute Commission et le Haut Commandement rapportent, dans leur presque totalité, les mesures prises antérieurement pour restreindre la circulation entre les Territoires occupés et le reste de l'Allemagne.

Le Reich, ayant senti la faute commise par l'abandon du réseau, voulut y pallier dans la mesure du possible. Non seulement il autorisa ses cheminots à s'engager à la Régie, mais il les obligea à faire une demande de réintégration. La Régie n'avait aucune

motif grave pour se refuser à reprendre les agents allemands, qui n'avaient désobéi, presque tous, que par ordre. Elle avait même intérêt, devant l'accroissement considérable du trafic, à accepter leur service, sous la réserve absolue qu'elle serait libre de faire un choix. Elle n'admit pas que le Reich servît d'intermédiaire et, pour être examinée, la demande d'emploi devait être individuelle et formulée par l'intéressé. Du 1er octobre 1923 au 1er mars 1924 le nombre des cheminots allemands engagés par la Régie passa de 600 à 74.000. Le problème de l'amalgame des deux personnels fut assez ardu. Les agents alliés servirent surtout d'encadrement et furent maintenus en nombre suffisant sur les lignes principales pour parer à toute éventualité de grève nouvelle. Les cheminots allemands ne furent repris que progressivement, selon les besoins, et soigneusement sélectionnés, tant au point de vue du rendement qu'ils étaient susceptibles de fournir, que de leur attitude pendant la « résistance passive ». On leur imposa la prestation d'un serment purement professionnel.

Le 1er décembre, la Régie transportait 250.000 voyageurs et 100.000 tonnes par jour. Après la reprise économique dans la Ruhr et la Rhénanie, en janvier 1924, le trafic s'accrut considérablement et le 1er mai, il atteignait par jour, 400.000 pour les voyageurs, et 400.000 pour les tonnes transportées. Tout le réseau ferroviaire, soit plus de 5.000 kilomètres était exploité.

La Régie concluait, le 1er décembre 1923, un accord avec l'administration des chemins de fer allemands, réglant la reprise des relations entre réseaux.

Le 1er février 1924, une entente intervenait entre les Autorités britanniques, la Régie et l'Administra-

tion allemande au sujet des relations ferroviaires avec la zone de Cologne.

D'août à novembre 1924, s'opère la liquidation. Par suite des accords intervenus à Londres, après l'approbation, par les Gouvernements intéressés, des recommandations de la Commission d'experts présidée par le général Dawes, il ne pouvait être question d'une exploitation continuée par la Régie. La période des difficultés était surmontée, les profits légitimes s'annonçaient intéressants, il a donc fallu aux Alliés français et belges un grand esprit de conciliation, un grand désir d'apaisement, pour accepter de renoncer à la récolte féconde après les longs mois d'un ingrat labeur.

A dater du 20 octobre 1924, c'est pour le compte de la « Deutsche Reichsbahn Gesellschaft » que la Régie exploitait le réseau, et le 16 novembre, remise du service était faite à la Compagnie allemande des chemins de fer.

Les dernières opérations se firent régulièrement à la date fixée et sans heurt. Il est équitable de constater à nouveau que, malgré les difficultés sans nombre et si diverses, qui avaient présidé à la naissance de la Régie franco-belge des chemins de fer rhénans et l'avaient poursuivie pendant tout le cours de son existence, cet organisme s'était acquitté de sa lourde tâche à l'entière satisfaction des Gouvernements qui l'avaient institué.

CHAPITRE IV

Caractère Juridique de la Régie franco-belge des chemins de fer Rhénans

Pour nous permettre de déterminer avec précision le caractère juridique de la « Régie franco-belge des chemins de fer des Territoires occupés », il est nécessaire de nous reporter, tout d'abord, au texte fondamental en l'espèce : l'article 2 de l'ordonnance n° 149. « Il est substitué à l'administration des chemins de « fer allemands défaillants une Régie des chemins de « fer des Territoires occupés, chargée de l'adminis- « tration et de l'exploitation technique, commerciale « et financière de ces chemins de fer ».

L'instrument par lequel est instituée la Régie, les termes employés, le nom même de l'établissement nouveau, tout indique qu'il s'agit d'un organisme de droit public.

L'Ordonnance est la forme la plus solennelle que donne la Haute Commission à ses décisions ; c'est la manifestation la plus parfaite de son pouvoir ; c'est un acte législatif.

L'article 2 de l'Ordonnance dit : «Il est substitué »... Qui procède à cette substitution ? La Haute Commission par voie d'autorité. Elle « ordonne ». « il est substitué... »

La régie est un procédé normal pour l'État (et

autres personnes morales du droit administratif : en France : départements, communes, établissements publics) consistant à faire exécuter certains travaux, sous la direction de ses agents.

Ainsi que l'exprime l'article 2 de l'Arrangement rhénan du 28 juin 1919, « l'organisme civil constitué et dénommé Haute Commission interalliée des Territoires rhénans sera dans les limites fixées par le Traité de Versailles, le représentant suprême des Puissances alliées et associées en Territoires occupés ». La Haute Commission constitue une personne du Droit public international dotée de tous les attributs internes de l'État, pouvoir législatif, pouvoir exécutif. Cette personnalité a cessé d'être l'objet de discussions quant à son existence et elle est aujourd'hui reconnue sans conteste (1).

La Haute Commission peut donc assurer le fonctionnement d'un service qu'elle a institué dans la limite de ces attributions, par le procédé de la régie. Elle l'a fait lorsque, le 1er mars 1923, elle a substitué la Régie franco-belge des chemins de fer des Territoires occupés à l'administration et à l'exploitation des chemins de fer allemands défaillants. Par suite, la Régie franco-belge est un organe public au même titre que l'est tout réseau directement exploité par des agents de l'État.

Avant de poursuivre la discussion relative au caractère juridique de la Régie, nous estimons devoir examiner si une autre solution que celle prise par la

---

(1) Marcel Nast, professeur à la Faculté de droit de Strasbourg ; *La Haute Commision des territoires rhénans a-t-elle le droit d'ester en justice ?* (« Journal de Droit International », 53e année, 1926, 4e et 5e livraisons, p. 890 et suivantes).

Haute Commission était possible. Une question d'un caractère préjudiciel se pose.

Lorsque, le 1er mars 1923, la Haute Commission a, par une décision prise en pleine souveraineté, substitué à l'administration et à l'exploitation des chemins de fer allemands défaillants une régie des chemins de fer, elle n'a pas créé un réseau. Celui-ci matériellement existait et le rôle de la Haute Commission a consisté simplement à faire prendre en main, par cette nouvelle institution la « Régie franco-belge », l'exploitation du réseau abandonné totalement par le personnel des chemins de fer allemands, lequel obéissait aux injonctions impératives du Gouvernement de Berlin. Mais, en quittant ainsi leur service, les agents allemands délaissaient, en même temps tout le matériel, toute la propriété mobilière et immobilière que comporte un réseau quelconque : terrains, voies ferrées (infrastructure et suprastructure) travaux d'art, bâtiments, matériel roulant. Nous l'avons dit précédemment, tous les réseaux allemands appartenaient en pleine propriété aux États confédérés qui en assuraient l'exploitation directe. Depuis la loi du 30 avril 1920, le Reich avait racheté aux différents « Pays » leur réseau, et était devenu l'unique propriétaire de tous les chemins de fer qu'il faisait fonctionner avec des agents relevant de l'Empire. Le jour où, la grève étant déclarée, le Chemin de fer de Campagne, organe des forces alliées d'occupation assura les transports indispensables aux troupes (déplacement et ravitaillement), la prise de possession, d'ailleurs partielle, du réseau était un simple fait, presque un fait de guerre, sans conséquence juridique sur le titre de propriété du Reich. C'était une situation analogue

à celle qui s'était produite à plusieurs reprises pendant la guerre, où l'un des belligérants, à la suite d'opérations militaires, pénétrait sur le territoire ennemi et utilisait ce qui restait du réseau.

La question ne va-t-elle pas changer d'aspect par le fait de l'institution de la Régie qui ne sera pas seulement chargée d'assurer les transports militaires, mais devra aussi se substituer à l'administration et à l'exploitation technique, financière et commerciale des chemins de fer allemands défaillants ? La Régie aura, en outre, à l'égard des Autorités d'occupation les mêmes devoirs, les mêmes obligations que les chemins de fer allemands. Une atteinte sera-t-elle de ce fait portée à la propriété du Reich ?

La Régie franco-belge est un organisme interallié, un service de la Haute Commission. A ce titre, elle ne peut avoir d'autres droits sur le réseau rhénan que ceux des Puissances participant à l'Occupation. Or ces Etats n'ont, sur la propriété des réseaux rhénans, aucun droit, même à titre temporaire. Le Traité de Paix a laissé la gestion des chemins de fer des Territoires occupés à l'Allemagne, qui n'est tenue, à l'égard des Alliés, qu'à certaines servitudes nettement déterminées. La Régie n'a donc, pas plus que le Chemin de fer de Campagne, un droit de propriété quelconque sur la voie ferrée, le matériel roulant ou non, des réseaux rhénans. Nous examinerons bientôt à quel titre le Chemin de fer de Campagne et, plus tard, la Régie ont pu légitimement détenir l'usage du chemin de fer.

Pourquoi, devant la situation délicate créée par l'attitude du Reich, les Alliés n'ont-ils pas, d'autorité, racheté le réseau ? Les Franco-Belges en avaient

la force et ils en avaient le *droit*. La *force*, ils venaient de la manifester, en prenant possession en plein hiver, avec un personnel très réduit, peu au courant des particularités du régime ferroviaire allemand, et cela malgré les sabotages du matériel et les attentats criminels contre les convois.

Le *droit*, ils le possédaient, en vertu du titre de créance reconnue par l'Allemagne; créance, il est vrai, recouvrable par paiements échelonnés sur un grand nombre d'années, mais que la mauvaise volonté du Reich, si fréquemment manifestée depuis 1919, et solennellement constatée par la Commission des Réparations, rendait exigible immédiatement, le débiteur récalcitrant perdant le bénéfice du terme.

La Régie était à peine instituée que des voix autorisées s'élevaient pour faire remarquer non seulement la possibilité et la légitimité de cette acquisition de propriété, mais aussi les avantages considérables qu'aurait, sur une simple exploitation en régie, la concession du réseau rhénan à une société civile. Les avis sans doute différaient quant aux modalités de l'opération, par contre ils concordaient tous quant au but à poursuivre et au résultat à escompter. Des projets virent le jour, ils signalaient combien serait plus facile le recrutement d'un personnel auquel on pourrait garantir la durée du régime. Cet élément de durée était, d'ailleurs, au point de vue politique, des plus appréciables. Il aurait fait comprendre au Reich ainsi qu'aux populations rhénanes la volonté des Alliés de s'installer, en Territoires occupés, le temps nécessaire à l'exécution des clauses du Traité de Versailles.

Un autre avantage d'un tel système attirait l'attention tout particulièrement des Autorités d'occu-

pation. Un réseau solidement constitué, dégagé de tous liens à l'égard du Gouvernement allemand, procurerait une sécurité bien supérieure à celle qu'avaient donné jusqu'en 1923 les chemins de fer allemands qui reprendraient sans doute leur exploitation lorsque l'opération de la Ruhr serait terminée. Avec la création d'une société de chemins de fer propriétaire du réseau rhénan il y aurait eu un moyen efficace d'empêcher le renouvellement toujours possible d'une grève totale décrétée par le Reich.

Malgré tous ces éléments favorables à la création d'une société civile ayant la propriété du réseau, les Gouvernements intéressés ne cédèrent pas aux sollicitations dont ils furent l'objet. Il y avait, en effet, contre ce projet des arguments de principe d'une importance capitale. S'emparer des réseaux rhénans en toute propriété, en donner l'exploitation à une société dont les statuts auraient assuré la prépondérance aux Français et aux Belges, c'était inévitablement provoquer de violentes protestations de la part de l'Allemagne, c'était risquer la réprobation de l'Angleterre, les méfiances des neutres qui tous ne manqueraient pas d'accuser les Alliés de s'installer dans le provisoire et de réaliser d'une manière indirecte mais satisfaisante, par une opération juridique, les avantages que nos négociateurs n'avaient pu obtenir diplomatiquement. Aussi l'idée, caressée par beaucoup, de substituer à une simple régie une société civile propriétaire, présentant par ses articles statutaires toutes les garanties pour l'Occupation, n'a reçu aucune consécration pratique. En fait comme en droit, l'opération était réalisable. Une simple question d'opportunité, mais déterminante, a fait obstacle.

L'exploitation du réseau est donc restée entre les mains d'une organisme émanant directement de l'Autorité d'occupation. Pour définir exactement le titre par lequel cet organisme occupe le réseau rhénan, il faut rechercher préalablement le droit de la Haute Commission sur les chemins de fer des Territoires occupés, droit qui, d'ailleurs en l'espèce, ne peut être que celui dont sont titulaires la France et la Belgique.

La Haute Commission et le Reich n'avaient pas, en 1923, conclu un arrangement quelconque en ce qui concerne le réseau rhénan. D'autre part, aucune juridiction n'a pu, en vertu de sa compétence, investir les Alliés ou leurs représentants en Rhénanie, d'un pouvoir sur le réseau. C'est uniquement dans une convention internationale que pouvait naître le droit, pour les Franco-Belges, de prendre possession du matériel, meuble et immeuble, des chemins de fer rhénans et d'en organiser le fonctionnement.

Le Traité de Versailles dans ses articles 428 à 432, a constitué, comme garantie de l'exécution par l'Allemagne, de ses obligations, les Territoires rhénans. Le droit, ainsi reconnu, n'est pas une simple hypothèque, mais bien un droit de gage (ou plus précisément un droit d'antichrèse en raison de la qualité, surtout immobilière, de la garantie).

Plus particulièrement, en ce qui concerne l'exploitation des chemins de fer rhénans, le simple fait de la grève organisée par le Gouvernement allemand, donnait automatiquement aux Autorités d'occupation, non seulement le droit, mais leur imposait le devoir de rétablir les communications ferroviaires. En dehors des transports militaires et des convois constitués

pour l'exploitation du gage, il fallait réorganiser, pour le maintien de l'ordre public dont était responsable la Haute Commission, un minimum de trafic civil et commercial. La Régie qui s'est substituée, ainsi que le définit l'article 2 de l'Ordonnance nº 149 à l'administration et à l'exploitation des chemins de fer allemands défaillants, n'est que le mandataire officiel, direct, de la Haute Commission pour les territoires anciennement occupés, et du Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr pour les territoires occupés en 1921 et en 1923. Cette Régie franco-belge n'était donc qu'un préposé et ne pouvait avoir d'autre titre sur la chose gérée que le titre de ses mandants. Elle ne possédait qu'un droit de créancier gagiste (ou antichrésiste). Les règles qui déterminent les droits et obligations du créancier gagiste ou antichrésiste sont très sensiblement les mêmes dans les législations des parties en causes, législations française, belge et allemande.

Pour faciliter la solution de certains problèmes d'ordre pratique, des esprits ont eu la tendance d'assimiler le rôle de la Régie à celui d'un séquestre. Il est indéniable qu'en fait, la situation juridique de la Régie était très sensiblement celle qu'aurait eue un séquestre. Mais où aurait-on pu trouver une justification satisfaisante de cette situation ? Tout séquestre est ou conventionnel ou judiciaire ; aucun contrat ne s'était formé avec le Reich propriétaire du réseau et aucun tribunal n'avait compétence pour prononcer la remise à l'Occupation du chemin de fer rhénan.

On a comparé aussi la position de la Régie à celle d'un usufruitier, d'un usager. En l'absence de toute convention, de toute disposition légale, de toute dé-

cision judiciaire, la propriété de l'État allemand sur le réseau rhénan n'avait subi aucune altération, aucun démembrement. Il serait inexact, d'autre part, de donner aux Autorités d'occupation et à la Régie le rôle d'un mandataire, même d'un gérant d'affaire, l'Allemagne ayant manifesté violemment contre l'action des Alliés et déclaré solennellement qu'elle ne ratifierait pas l'opération.

Ainsi se trouve délimité le caractère juridique de la Régie dans ses rapports avec le propriétaire du réseau. Les Puissances alliées sont les créancières gagistes et antichrésistes nanties du chemin de fer rhénan et la Régie n'est que l'agent d'exécution, le mandataire des Autorités d'occupation.

L'Ordonnance nº 149 qui institue la Régie franco-belge a donné à cet organisme les caractères d'une réseau d'État. Comme transporteur de voyageurs et de marchandises, la Régie aura, à l'égard de sa clientèle civile et commerciale, toutes les obligations qui incombent naturellement à un chemin de fer ordinaire. Elle en possédera certains privilèges et, pourra, en particulier, fixer ses tarifs et édicter les règlements généraux nécessaires à son exploitation, sous réserve d'homologation par la Haute Commission.

En l'absence, le cas échéant, de règlements édictés spécialement pour la Régie, les droits, les devoirs, les obligations de ce réseau seront sanctionnés, par voie d'analogie, au moyen des textes que la Haute Commission indiquera.

Nous allons examiner par quelles phases successives à évolué cette question de responsabilité de la Régie et à quelle solution s'est définitivement fixée la loi et la jurisprudence.

CHAPITRE V

Conséquences tirées du caractère de la Régie au point de vue de ses obligations civiles

Nous l'avons fait remarquer précédemment (voir pages 41 et suivantes, *supra*) les Alliés franco-belges auraient pu continuer à n'utiliser le réseau ferroviaire rhénan que pour la satisfaction de leurs besoins essentiels : transports militaires de toute nature, transports des produits de l'exploitation du gage saisi. Le Chemin de fer de Campagne aurait suffi à la tâche et quelques mesures de détail pouvaient améliorer son rendement pour le rôle limité qu'il avait à remplir. Nous avons exposé aussi quelles raisons d'ordre psychologique et politique avaient poussé les Gouvernements français et belge à s'efforcer de rétablir, dans la mesure du possible et progressivement, le trafic normal du réseau rhénan. La Régie répondait aux obligations que s'étaient imposées les Alliés. C'était un véritable réseau d'État; il devait en assumer toutes les charges.

Dès la création de la Régie franco-belge la question de sa responsabilité civile s'était posée. Le principe n'en avait jamais été contesté, mais, par contre, les circonstances très particulières qui avaient donné naissance à cet organisme devaient faire admettre des atténuations importantes. L'hostilité déclarée et

qui s'était manifestée violemment de la part du Gouvernement allemand, contre le Chemin de fer de Campagne, se faisait plus âpre encore contre la Régie, les sabotages devenaient plus fréquents et plus graves.

La situation de la Régie se trouvait ainsi assez semblable à celle de certains réseaux français pendant la Grande Guerre. Cet organisme aurait pu être placé sous un régime analogue à celui qu'avait instauré l'Arrêté ministériel du 2 août 1914 pour les chemins de fer français. en suspendant le transport des voyageurs et des marchandises. Plus tard, en ce qui concerne le trafic commercial autorisé par l'article 9 du règlement sur les transports stratégiques (1), le Décret du 29 octobre 1914 et l'Arrêté ministériel du 1er novembre 1914, supprimaient la responsabilité du chemin de fer en matière de délai et la limitaient aux pertes et avaries résultant d'une faute lourde des agents, et seulement quand la cause de cette faute ne pouvait se rattacher à l'état de guerre.

Les conditions de fonctionnement du réseau de la Régie n'étaient pas normales et celle-ci pouvait, à juste titre, évoquer le cas de force majeure chaque fois que sa responsabilité serait mise en jeu. Cette situation était tellement spéciale qu'une véritable confusion des principes juridiques en résultait et qu'il était communément admis que la Régie n'avait pas de responsabilité. Par une tendance qui se manifeste inévitablement dans de telles circonstances, la Direction de la Régie en était venue à déclarer sa non responsabilité et, personne ne discutait cette thèse cependant si contestable en droit.

---

(1) Règlement approuvé par le Décret du 8 décembre 1913.

Les faits, toutefois, devaient s'imposer. La raison même de l'existence de la Régie allait bientôt obliger les Autorités d'occupation à régulariser une situation si anormale. Les agents du Gouvernement allemand utilisaient pour leur propagande cette absence de garantie que présentait l'exploitation de la Régie. Et les populations que les prescriptions d'ordre purement politique impressionnaient de moins en moins chaque jour, se laissaient influencer par cet argument du risque qu'elles courraient par suite de la non responsabilité de la Régie. Il fallait se résigner à renoncer au rétablissement du trafic normal, ou trouver un palliatif, au besoin, pour donner aux voyageurs, aux expéditeurs, un minimum indispensable de garantie.

Dès le 8 mai 1923, à la demande de commerçants ayant manifesté l'intention d'utiliser les trains de la Régie, le Haut Commissariat britannique saisissait la Haute Commission. Celle-ci décidait le 13 mai 1923, d'inviter « le Directeur de la Régie à fournir des ren- « seignements sur les règlements concernant le trans- « port des voyageurs et des marchandises et *la responsabilité* que la Régie assume comme agent de trans- « port pour les dommages et pertes ».

Le 8 juin 1923, le Directeur de la Régie répondait que cet organisme ne pouvait accepter le transport des voyageurs et des marchandises que sous le régime de *l'irresponsabilité absolue* ; que, toutefois, il faisait étudier, par ses services, pour le transport des marchandises, un tarif d'assurance permettant aux expéditeurs et aux destinataires d'être indemnisés en cas de perte ou d'avarie. Quant aux délais de transport en grande ou en petite vitesse, il estimait, ne pas pouvoir, pour l'instant, donner de garanties. Par mesure de pré-

caution la Régie n'acceptait que des chargements par wagons complets.

Le 12 juin 1923 la Haute Commission édictait l'Ordonnance n° 186. L'attitude du Reich et la perturbation qui en résultait plaçaient les Territoires occupés dans cet état de « troubles intérieurs » tel que le définit la loi allemande du 12 mai 1920. Reprenant à son compte les dispositions de cette loi, la Haute Commission mettait la réparation des dommages à la charge du Reich et des États ou Communes sur le territoire desquels se produisaient les troubles. Les dommages subis soit par les personnes, soit par les marchandises au cours d'un transport effectué par la Régie, pouvaient donc, par application des dispositions de l'Ordonnance n° 186, être imputés au Reich, aux États, aux Communes et la réparation mise à leur charge. Pratiquement, des indemnités ont été ainsi obtenues pour les voyageurs et expéditeurs ayant subi un préjudice du fait des perturbations politiques. Certains esprits voyaient dans cette Ordonnance le moyen de dispenser la Régie de toute responsabilité, mais cette interprétation par trop extensive n'était pas celle des rédacteurs de l'Ordonnance n° 186.

Quelques jours plus tard, le directeur de la Régie portait à la connaissance du Haut Commissaire français qu'un tarif pour l'assurance des bagages et des marchandises était mis en vigueur à partir du 20 juin. Ce régime permettait de rémédier, dans une certaine mesure, à l'irresponsabilité de fait de la Régie en matière de transport des marchandises. C'était, de plus, la première brèche à cette irresponsabilité. Cette brèche s'élargira : le développement des événements

devait imposer l'établissement progressif d'un régime normal.

Les conditions dans lesquelles fonctionnait la Régie intéressaient considérablement les États limitrophes qui avaient eu, jusqu'en janvier 1923, des relations intenses soit avec la Rhénanie, soit avec l'Allemagne non occupée. A plusieurs reprises déjà, à l'occasion d'incidents d'ordre économique, les représentants diplomatiques de ces États avaient saisi la Haute Commission. Il fallait éviter des réclamations qui ne pouvaient manquer à la longue de se produire et dont la solution aurait été particulièrement délicate. Il y avait, d'ailleurs, un autre danger à écarter : si les transports internationaux n'obtenaient pas, sur le réseau rhénan, les garanties normales, il était à craindre qu'en partie du moins, ces transports ne fussent acheminés par d'autres voies et dérivés de leur route habituelle de Rhénanie. La Régie, par la force même des choses, devait admettre les pratiques internationales en matière de transport ; aussi elle adhérait le 16 août 1923 à la Convention de Berne dans son trafic avec la France, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre.

L'irresponsabilité de fait dont se réclamait la Régie était donc attaquée de divers côtés et la situation allait tendre à redevenir normale. Les autorités qui avaient créé la Régie, n'admettaient pas qu'au début de son fonctionnement ce réseau fût soumis à toutes les obligations d'un chemin de fer ordinaire. La tension politique avait créé, en fait, sur tout le territoire rhénan un véritable état de siège ; comme pendant la guerre, le chemin de fer ne pouvait assumer de responsabilité en cas de force majeure, et fréquemment cette

exception pouvait être invoquée, si souvent même que, pratiquement, on en était arrivé à considérer l'irresponsabilité de la Régie comme absolue. Mais les circonstances qui avaient produit cette situation anormale allaient se modifier. En fin septembre 1923, le Reich, sous la pression des événements, se décidait à retirer ses Ordonnances de résistance et, dès le début de novembre, après un mois de mise au point, les conditions de la vie redevenaient régulières en Rhénanie. Il y avait obligation, pour les Alliés, de tenir compte de ce fait nouveau et de placer la Régie dans une position normale au point de vue de ses obligations civiles.

Dans le courant de décembre 1923 d'actifs pourparlers s'engageaient entre les différentes autorités civiles et militaires intéressées au développement de la Régie. A toutes, il apparaissait que la responsabilité civile de cet organisme, implicitement avouée, par l'établissement d'un régime d'assurances et, plus tard, formellement reconnue par l'adhésion à la Convention de Berne, devait être intégralement et directement assumée pour le trafic intérieur.

La Haute Commission prenait connaissance, le 17 décembre 1923, d'une note du Haut Commissaire de Belgique lui transmettant un projet d'Ordonnance, instituant une Commission arbitrale des chemins de fer rhénans. Elle adressait, pour avis, cette note au Général commandant en chef et au Directeur général de la Régie.

Le 5 janvier 1924, le Général commandant les armées alliées donnait son adhésion au projet qui lui avait été soumis, sous réserve de quelques modification de détail.

D'autre part le directeur de la Régie répondait le 8 janvier, qu'il n'avait aucune objection de principe à soulever. Il joignait un projet d'ordre général qu'il avait l'intention de mettre en vigueur, dès le 1er février 1924, et qu'il demandait à la Haute Commission d'examiner. Après les modifications subies, ce projet devenait l'ordre général nº 2 qui doit retenir particulièrement l'attention.

A la même époque, la Haute Commission promulguait le 11 février 1924, l'ordonnance nº 244, instituant la Commission Judiciaire mixte chargée de statuer sur les règlements des litiges, d'ordre civil ou commercial, nés du fonctionnement de la Régie franco-belge. Cette juridiction sera l'objet du Titre suivant de la présente étude.

Le 25 février 1924, la Direction de la Régie publiait l'ordre général nº 2, sur la responsabilité des chemins de fer, dont l'article premier déclare que : « à partir « du 16 mars 1924, les transports à grande et petite « vitesse cesseront d'être exécutés sur les lignes de la « Régie sous le régime actuel de la non responsabilité « du chemin de fer » (premier alinéa).

Nous avons dit que le principe de la responsabilité de la Régie n'avait jamais été contesté, mais que, par suite des circonstances de fait, l'exception de force majeure étant devenue la règle commune, on en était arrivé, pratiquement, à considérer la Régie comme dégagée de toutes obligations civiles. C'est à cette opinion, qui constatait simplement l'état de choses, qu'est due la rédaction inexacte de ce premier article. Le principe de l'irresponsabilité n'avait jamais été, d'ailleurs, soutenu officiellement par la Régie. Celle-ci à aucun moment, n'avait pu insérer dans ses contrats

une clause de non responsabilité et, chaque fois qu'elle s'est refusée à indemniser un voyageur ou un expéditeur, elle n'a invoqué que le cas fortuit ou le cas de force majeure. Pratiquement, en raison des circonstances, cette exception de force majeure était recevable et bien fondée, par suite de l'état de trouble permanent créé par la résistance passive ; et si le litige avait pu être soumis à une juridiction contentieuse, celle-ci n'eût pu que constater la situation et la Régie aurait ainsi, judiciairement, bénéficié d'une décision la déclarant irresponsable. Mais, si pendant toute la période de la résistance passive et des troubles intérieurs il n'existait qu'une différence de principe entre la situation juridique réelle de la Régie, et une clause d'absolue irresponsabilité, cette différence allait se préciser avec le retour d'un régime normal d'existence en Rhénanie, le cas de force majeure ne pouvait plus être que très exceptionnellement opposé par le chemin de fer.

L'article 5 de l'ordre général n° 2 a également soulevé des critiques de la part de certaines Autorités d'occupation. « Dans l'instruction des réclamations, dit cet article, on devra tenir compte que le fardeau « de la preuve incombe toujours au réclamant, le « chemin de fer étant présumé irresponsable ». Cette rédaction paraît contredire le deuxième alinéa de l'article premier du même ordre général n° 2. « En « conséquence à partir de la date précitée et jusqu'à « nouvel avis, le chemin de fer répondra, dans les « conditions ci-après, vis-à-vis des expéditeurs et « des destinataires, des retards, pertes et manquants « partiels, avaries totales ou partielles qui se seront « produits en cours de transport ». Comme tout trans-

porteur la Régie est responsable de sa faute « in abstracto ». Elle doit à la chose les soins normaux qu'un commerçant lui donnerait. En déplaçant le fardeau de la preuve, l'article 5 de l'ordre général n° 2 se mettait en contradiction avec les dispositions du Code de commerce allemand qui avaient été rendues applicables en la matière par l'Ordonnance n° 244.

Il n'est pas inutile de remarquer la tendance de la Régie à ne point se contenter, ainsi qu'elle en avait reçu mandat de la Haute Commission, d'édicter « les règlements nécessaires à la mise en application de sa responsabilité », mais à tenter de déterminer les limites de cette responsabilité. C'est une tendance commune à tous les compagnies des chemins de fer, à tous les réseaux, et qui, en France, a nécessité l'intervention du Parlement. La loi du 17 mars 1905 a ajouté un alinéa à l'article 103 du Code de commerce, interdisant un renversement de la preuve qui, en pratique, équivalait à une clause de non responsabilité.

C'est au chemin de fer, à la Régie, en l'espèce, à faire la preuve du cas fortuit, du cas de force majeure. C'est une disposition d'ordre public reproduite dans toutes les législations qui frappe de nullité toute clause contraire au même titre qu'une clause d'irresponsabilité absolue. Cette prescription se légitime, car le chemin de fer a partout, en fait, un monopole, l'expéditeur ou le voyageur ne peut traiter avec un autre transporteur concurrent, et, dans la presque totalité des cas, la preuve de la faute est impossible à faire par l'expéditeur ou même le voyageur.

La prétention de la Régie n'a, d'ailleurs, pas été admise par la Commission Judiciaire mixte qui a imposé, dans chaque litige survenu pendant la période

normale d'exploitation, le fardeau de la preuve au chemin de fer.

Le Commandement militaire fit préciser les limites de la responsabilité de la Régie en matière de transports militaires. Jusqu'à janvier 1923, les chemins de fer allemands avaient répondu, dans les conditions habituelles, de leurs fautes, qu'il s'agît de dommages causés à des transports, propriété des armées d'occupation, ou de préjudices subis par des personnes appartenant aux forces alliées. Ne pas imposer à la Régie, dans les limites normales de sa responsabilité (la responsabilité ordinaire d'un réseau) les dommages ainsi causés, aboutissait, en fait, à faire supporter, soit aux budgets des armées, soit aux militaires lésés, les dépenses qui auraient été couvertes par l'Allemagne en vertu du Traité, si les chemins de fer allemands avaient continué à exploiter le réseau rhénan.

C'est au règlement équitable de tels litiges qu'est due la création d'une Commission arbitrale, dont l'examen fera l'objet d'une étude particulière.

Du 19 mars au 20 juin 1923, la situation anormale (organisation de fortune, sabotages, vols organisés), constitue en faveur de la Régie la présomption de non responsabilité, l'exception tirée du cas de force majeure est la règle en fait. C'est, en somme, une période chaotique.

Du 20 juin 1923 au 16 mars 1924, la Régie, tout en prétendant maintenir ce privilège de non responsabilité ne peut cependant pas ne pas tenir compte de la nécessité qu'il y a pour son développement d'assurer des garanties à sa clientèle. C'est la période du régime de l'assurance. La Régie se reconnaît responsable jusqu'à concurrence de la valeur déclarée pour

laquelle la prime a été payée. C'est un palliatif, un expédient mais qui, en pratique, fut suffisant pour permettre à la Régie de prendre son essor.

A partir du 16 mars 1924, en fait comme en droit, la Régie admet la responsabilité. Les quelques restrictions qu'elle a insérées dans son ordre général nº 2, n'ont pas été reconnues par la Juridiction compétente.

Cette division, en trois périodes, au point de vue de la responsabilité de la Régie, ne concerne que son trafic intérieur. Le 16 août 1923, par son adhésion à la Convention de Berne, la Régie, avec quelques réserves, acceptait d'assumer les obligations d'un réseau normal en matière de transports internationaux.

TITRE II

LA COMMISSION JUDICIAIRE MIXTE DES CHEMINS DE FER RHÉNANS

CHAPITRE PREMIER

Organisation et Fonctionnement

Comme conclusion logique des pourparlers engagés au sujet des obligations civiles et de la responsabilité de la Régie franco-belge des chemins de fer des Territoires occupés, la Haute Commission interalliée promulguait le 11 février 1924 l'Ordonnance spéciale nº 244, instituant une Commission judiciaire mixte des chemins de fer rhénans. Cette Commission, selon les termes de l'article premier de cette Ordonnance, était « chargée de statuer en matière civile et com-« merciale sur tous les litiges concernant la responsa-« bilité de la Régie, notamment du chef d'accidents, « pertes, retards, avaries, dommages matériels ou « corporels et fautes de toute nature pouvant résulter « de l'exploitation des chemins de fer, ainsi que sur « les recours exercés par la Régie en réparation de « tous dommages et préjudices ».

Quelques semaines plus tard, le 9 avril 1924, dans sa 228e séance, la Haute Commission prenait connaissance d'une note en date du 25 mars 1924 du Haut Commissaire de France, relative aux intentions du Général commandant en chef les troupes de la Ruhr d'instituer, dans les Territoires placés sous son autorité, une Commission judiciaire mixte analogue à celle créée par l'Ordonnance n° 244.

La Haute Commission décidait : 1° de mettre à la disposition du Général commandant en chef les membres alliés et le greffier de la Commission Judiciaire mixte, pour être investis d'un mandat d'une durée égale à celui qu'elle leur avait donné (ce mandat les rendrait compétents pour les litiges nés dans les Territoires nouvellement occupés) ; 2° de prendre une solution identique à la précédente en ce qui concerne les membres de la Commission d'Appel, prévue à l'article 7 de l'Ordonnance n° 244, avec la précision que « le Général commandant en chef fait connaître « qu'il confie à celle-ci le mandat de statuer en der- « nière instance sur tous les litiges survenus en Terri- « toires nouvellement occupés ».

Le 22 avril 1924, par son Arrêté n° 113, le Général commandant en chef les troupes alliées dans la Ruhr, en reproduisant « mutatis mutandis » les termes de l'Ordonnance n° 244 rendait applicables aux territoires placés directement sous son autorité les prescriptions de cette ordonnance.

Nous avons tenu à signaler l'accord complet intervenu entre la Haute Commission et le Haut Commandement sur le sujet qui nous occupe, et l'identité des décisions contenues dans l'Ordonnance et dans l'Arrêté n° 113. Cette constatation une fois faite, il nous

sera permis, dans les développements qui vont suivre de nous contenter, le plus généralement, d'étudier les dispositions de l'Ordonnance n° 244 et ses conquences et d'en généraliser l'application et les résultats à l'ensemble du réseau de la Régie.

L'article 2 de l'Ordonnance organise la Commission Judiciaire mixte. Il décide que le siège de cette Commission est à Mayence, mais il ajoute que pour les affaires intéressant la zone située au nord et à l'est de la ligne Troisdorf, Bonn, Ahrdorf, Gerolstein et Prum les audiences se tiendront périodiquement à Aix-la-Chapelle.

Le personnel de cette Commission est composé de deux membres français et deux membres belges, un titulaire et un suppléant de chaque nationalité, tous nommés par la Haute Commission. Ces personnes devront être choisies parmi les jurisconsultes, possesseurs des diplômes leur donnant accès aux fonctions judiciaires respectivement en France et en Belgique. Leur mandat est d'un an au plus et renouvelable.

La Commission comprend, en outre, deux membres de nationalité allemande (un titulaire et un suppléant) nommés aussi par la Haute Commission sur la proposition de la Chambre de Commerce de Mayence, pour les audiences tenues à Mayence, et sur la proposition de la Chambre de Commerce d'Aix-la-Chapelle, pour les audiences d'Aix-la-Chapelle. Ces membres doivent être également pris parmi les jurisconsultes, possesseurs des diplômes leur donnant accès aux fonctions judiciaires en Allemagne. Leur mandat, renouvelable, est d'une durée égale à celle des mandats des membres français et belges.

La présidence de la Commission est réservée à l'un des membres titulaires alliés. Le greffier est nommé, également, par la Haute Commission.

Le paiement des appointements dus aux membres de la Commission et les frais de fonctionnement sont assurés par la Haute Commission. La Régie participera à cette dépense au moyen d'un versement annuel et forfaitaire fixé, après accord avec la Haute Commission (article 3 de l'Ordonnance n° 244).

L'Arrêté n° 113 du Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr reproduit, ainsi que nous l'avons dit plus haut, les termes de l'Ordonnance n° 244, avec les différences nécessaires toutefois : les membres et le greffier sont nommés par lui et les frais réglés sur son ordre, avec participation de la Régie au moyen d'un versement annuel et forfaitaire déterminé après entente (articles 2 et 3 de l'Arrêté n° 113). En outre, pour les litiges concernant les territoires nouvellement occupés le siège des audiences est Dusseldorf.

Les membres français et belges de la Commission, ainsi que le personnel du greffe désignés par la Haute Commission, étaient mis à la disposition du Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr. Cette solution dont le Commandement avait pris l'initiative, avait l'avantage de créer ainsi, pour le même organisme, une jurisdiction unique, d'assurer une garantie de jurisprudence constante et de fournir, au point de vue de la compétence, un recrutement qui eût été peut-être difficile autrement.

En raison du grand nombre d'affaires soumises à la Commission, il parut expédient de répartir les membres en deux chambres, chacune composée d'un Français, d'un Belge et d'un Allemand, présidée,

l'une et l'autre, par le membre titulaire allié. Pratiquement le territoire occupé formait trois circonscriptions judiciaires : Mayence, Aix-la-Chapelle et Dusseldorf. Seuls les membres français et belges mandatés par la Haute Commission et par le Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr avaient juridiction pour l'ensemble des territoires occupés. Les membres allemands, par contre, nommés seulement par l'une ou par l'autre de ces autorités, n'étaient mandatés que pour une partie du territoire.

En janvier 1926, pour permettre d'activer la liquidation du rôle, la Haute Commission a décidé de nommer un deuxième membre suppléant de chaque nationalité française et belge, mais leurs pouvoirs n'ont pas été étendus aux litiges ayant pris naissance dans les territoires de Dusseldorf et de la Ruhr, litiges qui avaient, d'ailleurs presque tous, reçu une solution.

Par sa nature même, la Commission Judiciaire mixte ne pouvait être une assemblée permanente, composée de jurisconsultes uniquement chargés de participer à ses délibérations. Elle devait avoir un caractère de périodicité, tenant à des intervalles plus ou moins rapprochés de sessions plus ou moins longues suivant le rôle. Les membres français et belges, fonctionnaires de la Haute Commission interalliée, appartenaient tous aux services juridiques de leur Haut Commissariat respectif, se déplaçant à l'époque des sessions et siégeant alternativement à Mayence, à Aix-la-Chapelle et à Dusseldorf. Certaines audiences se sont tenues, d'ailleurs, à Coblence, lorsqu'un intérêt pratique l'indiquait. Cette ville était le point le plus central des Territoires occupés, particulièrement desservie au point de vue ferroviaire, siège de la Haute

Commission ce qui permettait aussi de résoudre parfois plus rapidement certaines difficultés.

Une objection fut soulevée lors de la rédaction de l'Ordonnance n° 244. Dans le projet, il était prévu que tous les frais de personnel et de procédure seraient à la charge de la Régie ; il a même été écrit que ce système risquait de « mettre ainsi par avance les juges à la solde de l'un des plaideurs » C'était une opinion plus que discutable, mesestimant la haute conscience de tout magistrat digne de ce nom. Cela suffit, toutefois, à entraîner une modification des termes de l'Ordonnance. On proposa subsidiairement de faire régler les frais du fonctionnement de la Commission par le produit de taxes à incorporer dans les frais de procédure, ceux-ci mis à la charge de la partie déboutée. Ce système très aléatoire pouvait présenter parfois de graves difficultés d'exécution. La Haute Commission décidait (et ultérieurement, pour les litiges de la Ruhr, le Commandement) dans l'article 3 de son Ordonnance n° 244 d'assurer elle-même les frais et d'y faire participer la Régie au moyen « d'un versement annuel et forfaitaire ».

Il fut, un instant, question d'admettre comme membre de la Commission, un représentant de la Régie. Cette suggestion ne fut pas retenue ; il y avait, en effet, un gros intérêt moral en jeu, il importait de donner à la population allemande la conviction d'une absolue impartialité, conviction qui n'aurait pu s'imposer si l'on avait vu participer aux décisions le représentant de la partie en cause dans tous les litiges.

Il était d'autant plus indispensable que l'esprit d'équité de la Commission ne fut mis en doute, que, seul, un concours heureux de circonstances avait permis

d'obtenir l'adhésion nécessaire des Chambres allemandes de Commerce et la désignation, par elles, des membres allemands. Le Gouvernement du Reich, en effet, s'était formellement prononcé contre toute participation de jurisconsultes allemands au fonctionnement de cette Commission. Mais cette décision n'était parvenue à la connaissance des Chambres de Commerce intéressées qu'après que le choix des membres allemands eut été fait. Il parut impossible aux jurisconsultes ainsi présentés et agréés, aux Chambres de Commerce, au Gouvernement allemand lui-même de revenir sur le fait accompli. Le Reich se serait trouvé dans une position très difficile et tous les plaideurs allemands (de beaucoup les plus nombreux) auraient, à juste titre, protesté contre cette nouvelle méconnaissance par le Reich de leurs intérêts les plus légitimes, en les abandonnant à la merci d'un tribunal composé uniquement de jurisconsultes français et belges.

CHAPITRE II

Compétence de la Commission Judiciaire Mixte

L'article premier de l'Ordonnance n° 244 définit la compétence de la Commission Judiciaire mixte ; nous en avons reproduit les termes dans le chapitre précédent. Il y a lieu de déterminer cette compétence en utilisant la division classique des trois genres de compétence.

A. Compétence « ratione loci »

Les limites de cette compétence sont celles des Territoires occupés (soit en vertu de l'Arrangement rhénan, soit par application des sanctions de 1921 et 1923).

Il existe toutefois une exception. Pour qu'une ordonnance de la Haute Commission soit applicable à la tête du pont de Kehl, il faut que mention expresse en soit faite dans un article. Or dans l'Ordonnance n° 244 cet article n'existe pas ; la Commission Judiciaire mixte n'a donc pas compétence pour statuer sur les litiges qu'aurait pu provoquer, dans le territoire de Kehl, l'exploitation du réseau par la Régie. Cette exception se justifie, d'ailleurs, en fait. En raison de sa situation géographique particulière, la tête de pont de Kehl, complètement isolée du reste de

l'Allemagne occupée, devait être d'une exploitation particulièrement onéreuse, et sa faible superficie permettait aux habitants de se passer sans trop de gêne du chemin de fer. Aussi, dès que la résistance passive eut cessé, le réseau allemand, à la suite d'un accord avec la Régie, avait repris immédiatement possession des lignes de la tête de pont de Kehl. La Régie n'ayant assumé aucune responsabilité pendant la période de résistance passive, aucun litige de la nature de ceux qu'allait avoir à connaître la Commission Judiciaire mixte n'avait pu naître. Ainsi s'explique la décision rationnelle d'omettre de viser la tête de pont de Kehl dans l'Ordonnance nº 244.

Cette compétence locale pour les litiges nés au cours de transports effectués par la Régie en totalité à l'intérieur des Territoires occupés s'étend également aux transports internationaux assurés par ladite Régie, soit comme réseau expéditeur, soit comme réseau destinataire, soit, même, comme réseau simplement transitaire. La responsabilité est alors déterminée par la Convention de Berne avec les réserves que comporte l'acte d'adhésion de la Régie.

B. Compétence « ratione matériae »

La formule de l'article premier de l'Ordonnance nº 244 est des plus générales, et l'énumération qu'elle donne ne vise que les cas principaux et fréquents, mais sans les limiter aux cas énoncés. La Commission Judiciaire mixte est, en effet, chargée de statuer en matière civile et commerciale sur *tous* les litiges concernant la responsabilité civile de la Régie, notamment..., suivent les exemples les plus communs.

C'est donc la compétence absolue et générale qui est dévolue à la Commission Judiciaire mixte.

La Commission Judiciaire mixte n'a pas à connaître de la responsabilité pénale encourue soit par les agents de la Régie, soit par d'autres pour délits commis au prejudice de cet organisme. Le terrain répressif est réservé. Le jugement des contraventions, délits et crimes qui se sont commis à l'occasion ou par le fait de l'exploitation du réseau est du domaine exclusif des tribunaux militaires d'occupation, aussi bien avant qu'après la création de la Commission Judiciaire mixte, qui n'est qu'une juridiction d'ordre civil, cumulant en matière de litiges nés du fait de la Régie les attributions d'un tribunal civil et d'un tribunal de commerce.

Par suite d'une fausse conception qu'avaient les demandeurs, du rôle de la Commission, certains litiges furent, à tort, présentés devant cette juridiction. En pratique, assez fréquemment des demandes d'indemnités pour réparation de préjudice ont été soumises à la Commission, parce que le dommage subi ou prétendu était causé, en fait, par l'existence d'un organisme créé en vue de l'exploitation des gages (Comités directeurs des Douanes, des Forêts, etc...). Toutes les demandes de cette nature n'ont pu qu'être rejetées par la Commission pour incompétence et les intéressés renvoyés à se pourvoir devant d'autres juridictions. La Commission Judiciaire mixte n'a à statuer que sur les litiges nés du fait de l'exploitation du réseau rhénan par la Régie franco-belge.

Bien que provoquées par suite ou à l'occasion de l'exploitation de la Régie, il existe toute une série

d'affaires qui échappent à la compétence de la Commission. Lorsqu'un ordre ou une décision, soit de la Haute Commission, soit de l'Autorité militaire, a pu causer un dommage du fait du fonctionnement de la Régie, la Commission ne peut statuer. Nous ne citerons qu'un seul cas, le plus fréquent parmi ceux de cette catégorie. La Commission Judiciaire mixte a rendu plusieurs décisions d'incompétence au sujet de demandes d'indemnités formulées à la suite de dommages subis par le fait de la non-observation des prescriptions de l'Ordonnance n° 164, relative à la garde des passages à niveau. Si un accident, un préjudice quelconque était provoqué par la négligence ou la mauvaise volonté des autorités allemandes compétentes et responsables en cette matière lors du passage d'un train à un point non gardé, le préposé coupable était l'objet de poursuites devant les tribunaux militaires au point de vue répressif, mais les victimes de l'accident ou du préjudice n'avaient aucun recours contre la Régie. Elles devaient se retourner contre la municipalité responsable de la sécurité des passages à niveau de son territoire (1).

C. Compétence « ratione personae »

Le texte de l'Ordonnance n° 244 ne formule aucune exception. Il semblerait donc logique d'en conclure que toutes les personnes ayant subi un dommage

---

(1) Le règlement de certains cas particuliers ayant donné lieu à des interprétations divergentes, la Haute Commission au cours de sa 277e séance, le 30 avril 1925, décida que la Commission Judiciaire mixte était autorisée à statuer sur les litiges civils et commerciaux, de toute nature, intéressant la Régie.

quelconque de la part de la Régie ou ayant causé un préjudice à cet organisme fussent justiciables de la Commission Judiciaire mixte. Cependant il existe une catégorie de personnes physiques ou morales qui ne relèvent pas de la juridiction de cette Commission, pour les dommages dont elles sont les victimes ou les auteurs. Ce sont les armées d'occupation et les personnes civiles et militaires attachées aux organismes et aux forces d'occupation. Le privilège ainsi concédé avait été l'objet de discussions assez longues. Certaines autorités inclinaient à donner compétence à la Commission Judiciaire mixte ; d'autres, en raison de la nature particulière de ces litiges préféraient en réserver le jugement à une commission spéciale.

Les pourparlers engagés à ce sujet devaient aboutir le 28 septembre 1924 à l'établissement d'un « modus vivendi » entre les Hauts Commissaires français, belge et britannique, les Généraux commandant les armées d'occupation et le Directeur Général de la Régie. Suivant les termes de l'accord intervenu, il était institué, dans les Territoires occupés, une Commission arbitrale mixte des litiges en matière de transports militaires ou administratifs. L'organisation et le fonctionnement de cette Commission arbitrale fera l'objet d'une annexe à la fin de cette étude.

CHAPITRE III

Procédure de la Commission Judiciaire Mixte

Le premier travail qui s'imposait à la Commission Judiciaire mixte fut l'élaboration d'un règlement de procédure. L'article 4 de l'Ordonnance nº 244 donnait, en effet, pouvoir à cette Commission pour fixer les règles de sa procédure.

Les articles 5, 6 et 9 de cette Ordonnance organique n'énonçaient que les principes régissant la procédure proprement dite, indiquant la législation à appliquer, les voies d'exécution à imposer. Les articles 7 et 8 étaient réservés à l'organisation des voies de recours contre les décisions de la Commission Judiciaire mixte.

La tâche de la Commission était délicate : il fallait organiser une procédure simple, expéditive, peu coûteuse, tenant le plus grand compte des habitudes allemandes. Le 5 juin 1924 la Commission Judiciaire mixte adoptait un règlement de procédure. La Haute Commission en prit acte au cours de sa 252e séance, le 6 octobre 1924, et décida que ce règlement serait porté à la connaissance du public par la communication d'un certain nombre d'exemplaires au siège de chaque Délégation de District et de Cercle, de chaque Chambre de Commerce et par la publication de ce document dans certains journaux désignés. La Haute Commission fixait au maximum de cent mark la

rémunération journalière des membres allemands de la Commission, quel que fut le nombre de vacations, et l'indemnité des membres alliés à 25 mark. Elle prescrivait l'avance aux greffiers qui en seraient comptables, d'une somme de 1000 francs par la Régie à titre de fonds de roulement.

Nous estimons qu'il est intéressant de reproduire ici le règlement de procédure édictée par la Commission Judiciaire mixte, qui s'est inspirée dans son travail des règles générales de la procédure allemande.

RÈGLEMENT DE PROCÉDURE

LA COMMISSION JUDICIAIRE MIXTE DES CHEMINS DE FER RHÉNANS

Vu les Ordonnances 149 et 244 de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans, notamment l'article 4 de cette dernière Ordonnance.

ARRETE :

TENUE DES AUDIENCES

1° — Les audiences auront lieu à Aix-la-Chapelle dans les locaux du n° 28 de la Lagerhausstr. pour les affaires intéressant la zone située au Nord et à l'Est d'une ligne passant par Troisdorf, Bonn, Ahrdorf, Gerolstein, Prüm et à Mayence dans les locaux de l'École française de droit, 65, Rheinstr., pour les affaires intéressant la zone située au Sud et à l'Ouest de ladite ligne.

Les présidents des sections déterminent d'accord, dans les cas douteux, la répartition des affaires et renvoient celles-ci à la section compétente.

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

2° — L'instance est introduite auprès de la Commission par une requête adressée au Secrétariat à Mayence ou à

l'annexe du Secrétariat à Aix-la-Chapelle et enregistré contre récépissé ou avis de réception.

DÉLAIS DE PRÉSENTATION DES REQUÊTES

3° — Les requêtes seront présentées dans les délais et suivant les formes prescrites par la Convention de Berne du 14 juillet 1890 sur les transports internationaux ou par la *Verkehrsordnung* du 17 décembre 1908, ou par les Ordonnances de la Haute Commission.

Elles ne seront admises, en principe, que si elles ont été précédées d'une réclamation amiable adressée à la Régie et rejetée totalement ou partiellement par elle ou sur laquelle la Régie n'aurait pas statué dans un délai de trois mois.

FORME DES REQUÊTES

4° — La requête contient :

Les nom, prénom, profession et domicile des parties et de leurs représentants ;

L'exposé articulé des faits et moyens de droit ;

Le dispositif des conclusions ;

Le bordereau des pièces jointes à la requête :

La requête est rédigée en langue française ou allemande et en 4 exemplaires. Les pièces annexes doivent être rédigées ou traduites dans l'une de ces langues, par les soins des parties.

Les parties peuvent recourir au ministère d'un avocat. Au cas où l'une des parties désire faire présenter des observations orales à la séance, la requête à cet effet doit être signée par un avocat. En accusant réception de la requête, le greffier informe le requérant de la faculté qui lui est ainsi ouverte.

Le greffier notifie l'une des copies de la requête par simple lettre recommandée ou remise sous récépissé à la partie adverse, et informe celle-ci de la faculté prévue par l'alinéa ci-dessus.

RÉPONSE

5° — Dans le délai de quinze jours francs « de la notification », la partie défenderesse peut former, si bon lui semble, une réponse qui est déposée au Secrétariat suivant les formes prévues à l'article 4.

La réponse contient les éléments spécifiés à l'article 4 ci-dessus.

La réponse rédigée en quadruple exemplaire et en langue française ou allemande, est notifiée par le greffier à la partie adverse.

Une réplique à la réponse et une duplique pourront être formulées par les parties en cause dans les conditions et les délais prévus pour la réponse.

6° — La partie qui désire faire présenter des observations orales par un avocat à l'audience doit le faire connaître dans la requête, la réponse ou au plus tard dans la réplique ou duplique. Dans ce cas, la requête, la réponse, la réplique ou la duplique doit être signée et présentée par un avocat.

ÉVOCATION EN GARANTIE ET INTERVENTION

7° — La partie qui prétend appeler un tiers en garantie pour soutenir le procès à sa place ou conjointement avec elle, peut le faire jusqu'au dépôt de son dernier mémoire au Secrétariat.

L'évocation indique les nom, prénom, profession et domicile des parties et du tiers évoqué ainsi que les moyens d'évocation. Elle est rédigée en quintuple exemplaire et en langue française ou allemande.

Elle est déposée au Secrétariat et notifiée par celui-ci à l'adversaire et au tiers évoqué dans les conditions ci-dessus prévues.

Le tiers évoqué peut faire tenir au Secrétariat dans délai de quinzaine un mémoire accompagné de ses observations. Ce mémoire est communiqué aux deux parties.

8° — Toute personne qui prétend faire valoir un intérêt légitime dans une instance, peut intervenir au procès en présentant avant toute sentence une requête contenant :

La désignation des parties et de l'affaire ;

Les qualités de l'intervenant, les motifs et les conclusions de son intervention.

L'intervention, rédigée en quintuple exemplaire et en langue française ou allemande, est remise au secrétariat et communiquée d'urgence aux parties, qui peuvent, dans la quinzaine, présenter leurs observations en réponse.

9° — La Commission statue « sans appel » sur la recevabilité de l'évocation en garantie et de l'intervention.

MESURES CONSERVATOIRES

10° — A la requête de l'une des parties ou même d'office, la Commission et en cas d'urgence le président de chaque section, peuvent ordonner telles mesures conservatoires et provisoires qu'ils jugeront utiles pour conserver les droits des parties.

Ces mesures peuvent être ordonnées en tout état de cause dès le dépôt de la requête introductive d'instance. Elles peuvent être subordonnées au dépôt d'une caution à fournir par la partie requérante. Elles sont notifiées par le Secrétariat aux intéressés et exécutées dans les conditions prévues, article ci-après. Elles sont susceptibles d'opposition devant la Commission dans les huit jours francs de leur notification. L'opposition n'est pas suspensive.

AUDIENCE

11° — Après le dépôt de la réponse, de la réplique et de la duplique ou à l'expiration du délai fixé pour ce dépôt, le président fait notifier par lettre recommandée aux parties en cause ou à leurs conseils, au cas où l'une d'elles a manifesté l'intention de faire présenter des observations orales par un avocat, la date et le lieu fixés pour l'audience. Il les prévient de ce que le dossier peut être consulté par elles sans déplacement jusqu'au jour fixé pour l'audience.

Ne peuvent être admis à présenter des observations orales que les avocats régulièrement habilités à postuler ou à plaider devant les tribunaux de droit commun de leurs pays respectifs.

12° — L'audience a lieu à huis clos, sauf s'il existe des avocats constitués dans l'affaire.

13° — La Commission statue sur les pièces, documents et témoignages produits et visés dans la requête et dans la réponse à la requête ou aux différents mémoires, qui y sont annexés. Tous les autres moyens de preuve pourront être également admis par la Commission.

La Commission pourra exiger la production de tous actes privés ou publics.

Elle peut ordonner la comparution des parties en cause ou leur interrogatoire par toute personne ou autorité commise à cet effet.

14° — Le président assure la police de l'audience.

ENQUETES ET EXPERTISES

15° — Si la Commission le juge utile, elle ordonne une enquête, à effectuer soit par elle-même, soit par toute personne ou autorité commise à cet effet.

La décision ordonnant l'enquête est notifiée aux témoins et aux parties par lettre recommandée du greffier.

Les témoins majeurs de 16 ans prêtent serment. La déposition a lieu en présence des parties ou de leurs conseils, s'ils le désirent.

Exceptionnellement, la Commission peut entendre, à titre de renseignements les *parties* en cause ou leurs représentants.

Elle peut d'office ou à la requête des parties, reprocher tout témoin par décision motivée.

16° — La Commission peut ordonner des expertises par une ou plusieurs personnes.

La décision ordonnant l'expertise est notifiée aux parties et aux experts par lettre recommandée du greffier.

Les experts désignés doivent produire leurs rapports en quadruple exemplaire en langue française ou allemande, et en faire dépôt au Secrétariat dans le délai fixé par la Commission. Ils prêteront préalablement serment devant le président de la section ou d'un membre désigné par lui.

Les parties, dûment informées du dépôt des rapports, peuvent en prendre connaissance et notifier dans la quinzaine du jour où elles en ont connaissance, leurs observations écrites sur les rapports. Ces observations sont communiquées à l'adversaire par le secrétariat.

TRANSACTION

17° — En tout état de cause et jusqu'à décision définitive, les parties peuvent transiger sur l'objet du litige.

La transaction doit être notifiée par écrit et par les deux parties au Secrétariat, ou constatée, le cas échéant, par le procès-verbal d'audience.

D'un commun accord avec les parties ou d'office la Commission peut également, en vue de faciliter une transaction, suspendre le cours du procès pour un temps déterminé.

18° — En tout état de cause et jusqu'à décision définitive, le demandeur pourra se désister de sa requête et le défendeur acquiescer aux conclusions de l'adversaire.

Le désistement et l'acquiescement sont notifiées au Secré-

tariat et à la partie adverse. La Commission en donne acte aux parties par sentence, si l'une d'elles le demande.

La partie qui se désiste ou celle qui acquiesce supporte sans recours les frais de l'instance.

DÉCISION

19° — La décision énonce :

le jour où elle est rendue ;

les noms des juges et du greffier ;

les noms, prénoms, profession, domiciles des parties, de leurs représentants, de leurs avocats ;

le dispositif des conclusions des parties ;

les considérants de fait et de droit ;

le dispositif sur le fond et sur les frais.

Les décisions de la Commission sont rédigés en langue française et, s'il y a lieu, à la demande d'une des parties il en sera délivré expédition en langue allemande.

Elles sont signées par les juges et le greffier.

20° — Le fait qu'une partie n'a pas produit de réponse à la réquête ou ne s'est pas fait représenter par l'avocat qu'elle avait constitué, n'est pas un obstacle à ce qu'il soit procédé aux débats et à la sentence. La procédure est alors suivie par défaut et la sentence rendue n'est pas susceptible d'opposition à moins que la partie défaillante ne justiffe d'un empêchement grave reconnu par la Commission. Dans ce cas, l'opposition doit être formée dans les huit jours de la notification de la sentence.

21° — Le dispositif de la décision est notifié aux parties par lettre recommandée du greffier.

22° — La Commission requiert, dans la sentence, les agents comptables de la Régie d'assurer l'exécution des condamnations prononcées contre celle-ci.

La Commission requiert, lorsque la sentence est rendue contre les parties privées, les autorités compétentes alliées et allemandes de procéder à son exécution.

23° — L'exécution forcée à l'encontre d'une partie autre que la Régie aura lieu conformément aux dispositions des lois allemandes.

L'exécution forcée de la sentence à l'encontre d'une partie autre que la Régie sera précédée, conformément à l'article 9 de l'Ordonnance 244, par la remise d'une expédition de la sentence signée par le greffier, soit aux autorités allemandes

ou alliées chargées de mettre la force publique en mouvement, soit à un huissier choisi par la partie gagnante.

24° — L'exécution forcée, sauf disposition spéciale de la sentence, ne pourra avoir lieu avant l'expiration des délais d'appel.

25° — Les incidents soulevés par l'exécution de la sentence pourront soit d'office, soit à la requête de l'une des parties, être évoquée par la Commission judiciaire qui aura rendu la sentence. La Commission pourra également saisir la Haute Commission des difficultés d'exécution soulevées par la Régie.

FRAIS DE PROCÉDURE

26° — Les frais de greffe, d'enquête, d'expertise et autres devoirs judiciaires, ainsi que les frais dont il serait suffisamment justifié, sont supportés en principe par la partie qui succombe.

La Commission apprécie en outre, si et dans quelle mesure les frais d'avocat du gagnant peuvent être mis à la charge de la partie perdante.

En cas de transaction, les frais, sauf convention contraire, sont supportés par moitié par chacune des parties.

Toute partie qui justifierait suffisamment de son indigence, soit par la production des documents exigés à cet effet par la législation du pays auquel elle appartient, soit par la production d'autres pièces qu'il appartiendra à la Commission d'apprécier, pourra être admise au bénéfice de la procédure gratuite et dispensée du paiement des frais judiciaires. Dans ce cas, les frais de procédure seront liquidés en débet.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

27° — Les frais sont taxés par le président sur minute.

28° — Les délais prévus par le présent règlement sont des délais francs. Au cas où le dernier jour d'un délai est un dimanche ou un jour férié légal reconnu par les législations belge, française ou allemande, l'expiration du délai se trouve prorogée au lendemain.

A titre exceptionnel le président de chaque section ou la Commission peut accorder des prorogations de délai, si les circonstances (notamment l'éloignement des parties ou de l'une d'elles) paraissent l'exiger.

L'Ordonnance n° 280 promulguée le 14 novembre, 1924 et relative à la cessation de l'exploitation du réseau rhénan par la Régie franco-belge, maintenait, dans son article 6, « à titre provisoire et jusqu'au règlement des litiges » la Commission Judiciaire mixte. Elle déclarait, toutefois, que les actions ne « seraient recevables qu'autant qu'elles auront fait l'objet d'une requête introductive d'instance parvenue à la Commission Judiciaire mixte avant le 16 février 1925 ».

Ayant été officieusement informée du désir du Gouvernement allemand de voir prolonger au delà de la date du 16 février le délai prévu pour l'introduction des instances devant la Commission Judiciaire mixte, la Haute Commission envoyait à cette dernière la question pour étude. Après examen, la Commission Judiciaire mixte adoptait, le 5 mars 1925, un supplément au règlement de procédure ainsi formulé :

LA COMMISSION JUDICIAIRE MIXTE DES CHEMINS DE FER RHÉNANS,

Considérant que certains doutes ont pu naître relativement à la portée respective des dispositions de l'article 6 de l'Ordonnance n° 280 d'une part, et de l'article 3 du règlement de procédure de la Commission Judiciaire mixte des chemins de fer rhénans d'autre part ;

Qu'il y a donc opportunité à donner, grâce aux mesures ci-après, la possibilité de faire valoir leurs droits aux personnes qui, de bonne foi, n'auraient pas encore introduit auprès de la Commission Judiaire Mixte la requête introductive d'instance pour le motif que le délai réservé à la Régie par l'article 3 du réglement de procédure susvisé, pour statuer sur les réclamations administratives n'était pas expiré ;

Vu les Ordonnances n° 244 et n° 280.

ARRETE :

1° Toute personne qui, entre le 13 novembre 1924 et

le 16 février 1925, a introduit auprès de la Régie la réclamation amiable prévue par l'alinéa 2 de l'article 3 du Règlement de procédure de la Commission Judiciaire mixte, peut, jusqu'à la date du 16 mai 1925, présenter une requête introductive d'instance auprès de la Commission Judiciaire mixte des chemins de fer rhénans.

2° Les personnes visées ci-dessus ont toutefois l'obligation, sous peine de forclusion, de faire connaître, avant le 10 avril 1925, par pli recommandé, au Secrétariat de la Commission Judiciaire mixte, la date, la nature et le montant de la réclamation qu'elles ont présentée à la Régie.

Coblence, le 5 mars 1925.

La Haute Commission prenait acte, le 6 mars, de la communication que la Commission Judiciaire mixte lui faisait de ce supplément au règlement de procédure et décidait d'inviter les autorités allemandes à donner à ce document la plus grande publicité. Il répondait, en effet, au désir formulé indirectement par le Gouvernement allemand. Il visait le cas assez fréquent des personnes intéressées, ayant introduit avant le 16 février 1925 une réclamation amiable auprès de la Régie. Celles-ci pouvaient, jusqu'au 10 avril 1925, faire connaître au greffe de la Commission, par pli recommandé, la date, la nature et le montant de la réclamation déjà présentée à la Régie.

La procédure adoptée par la Commission Judiciaire mixte s'inspire, dans ses grandes lignes des règles de la procédure civile et commerciale allemande, règles qui ordinairement ne sont pas en opposition avec celles adoptées par les législations française et belge. Dans la presque totalité des cas, la partie adverse de la Régie étant de nationalité allemande, cette procédure convenait parfaitement.

Remarquons les dispositions autorisant l'emploi, dans la requête et dans toutes les pièces jointes, de la

langue allemande, ce qui imposait à tous les membres de la Commission une connaissance suffisante des deux langues française et allemande.

Le caractère, surtout écrit, de cette procédure, s'adaptait aux nécessités pratiques. Dans la majorité des affaires, les parties ne se présentaient pas et ne se faisaient pas représenter. La Régie avait, toutefois, organisé un système de défense orale complétant ses mémoires écrits. Dans les litiges peu importants, les frais de voyage, la perte du temps, si la comparution avait été imposée, ou le coût de la représentation auraient souvent dépassé en valeur le montant de la réclamation.

Sur un point, la procédure de la Commission s'est montrée plus libérale que la procédure allemande qui, dans la loi sur la taxe des procès (Gerichtskostengesetz) du 21 décembre 1922, modifiée par la loi du 13 décembre 1923, impose le dépôt d'une somme d'argent proportionnelle au montant du litige. Cette taxe est due : 1° pour la procédure ; 2° éventuellement pour les frais d'administration de la preuve ; 3° pour l'obtention du jugement définitif ou d'avant dire droit (art. 20 de la loi du 21 décembre 1922). Le taux de ces taxes est augmenté de moitié dans la procédure d'appel et doublé dans la procédure de révision. La Commission Judiciaire mixte n'a pas voulu instituer un système analogue de taxes, pour qu'il ne pût pas être dit qu'elle avait cherché à écarter les demandeurs.

Voies d'exécution

L'Ordonnance n° 244 dans son article 9 a édicté les

règles relatives à la procédure d'exécution des sentences rendues par la Commission Judiciaire mixte. Toutes les notifications et significations des décisions seront faites conformément à la loi allemande, sous les réserves qui pourront être déterminées par la Commission en premier ressort et pour l'instance d'appel, par la Haute commission. L'exécution des jugements à l'encontre des particuliers se fera dans les formes prescrites par la loi allemande et les autorités allemandes en Territoires occupés ont le devoir de déférer à cet effet aux réquisitions de la Commission Judiciaire mixte. (Application des dispositions du 2e alinéa, paragraphe (a) de l'article 3 de l'Arrangement rhénan).

Quant à l'exécution en territoires non occupés, elle ne pouvait être réalisée que par la procédure d'« exequatur » qui, en raison du caractère particulier de la Commission Judiciaire mixte, n'eut pas sans doute procuré de résultats. Aussi, a-t-on dû se contenter de l'exécution bénévole qui, d'ailleurs, il y a lieu de le noter, s'est produite assez souvent.

Le Règlement de procédure a repris et développé ces principes dans ses paragraphes 22, 23, 24 et 25. Pour la Régie qui est partie dans tous les litiges, ses agents comptables sont requis d'assurer l'exécution des condamnations prononcées. La Haute Commission peut être saisie en cas de difficultés.

Pratiquement la Régie s'est toujours acquittée de ses obligations en matière d'exécution de jugement la condamnant, et la plupart des sentences prononcées à l'encontre des firmes et des personnes allemandes, en Territoire occupé, ont été exécutées assez facilement.

CHAPITRE IV

Voies de recours contre les décisions de la Commission Judiciaire Mixte

La Commission Spéciale d'appel

Les articles 7 et 8 de l'Ordonnance n° 244 réglementent les voies de recours contre les décisions de la Commission Judiciaire mixte. Ces décisions, dit l'article 7, « peuvent être frappées d'appel devant la « Haute Commission ou devant une Commission spé« ciale désignée par elle. Toutefois, la Commission Ju« diciaire mixte est compétente en dernier ressort « pour tous les litiges dont l'objet ne dépasse pas « 5.000 mark-or ».

La Haute Commission pouvait donc juger elle-même des cas appelables ou constituer une Commission spéciale. C'est à cette seconde solution que la Haute Assemblée se rallia et institua, le 20 juin 1925, sur la proposition du Haut Commissaire de France, la Commission spéciale d'appel, prévue par l'article 7 de l'ordonnance n° 244.

Nous allons, pour cette Commission d'appel, reprendre rapidement les points étudiés plus haut pour la Commission Judiciaire mixte : organisation et fonctionnement, compétence, procédure.

A. Organisation et fonctionnement

Dans sa séance du 20 juin 1925, en instituant la Commission spéciale d'appel, la Haute Commission en fixait la composition et en désignait les membres.

La Commission comprend trois membres, un Français, un Belge et un Allemand, tous titulaires. La présidence est confiée au membre français pour le règlement des affaires intéressant la zone française d'occupation, au membre belge pour celui des affaires de la zone belge. Le greffier de la Commission spéciale d'appel est désigné par elle.

Il y avait intérêt à donner à cette Commission d'appel une autorité indiscutable, d'où nécessité de désigner, pour y siéger de hauts fonctionnaires. Les membres alliés pour la Commission Judiciaire mixte avaient été recrutés parmi le personnel des Services juridiques français et belge de la Haute Commission. Ce furent les Délégués généraux des Hauts Commissaires de France et de Belgique qui furent désignés pour siéger à la Commission spéciale d'appel. Quant au membre allemand, le choix se porta sur un haut magistrat en retraite, ancien président d'un Landgericht important de la zone occupée. Le Gouvernement allemand pressenti s'était refusé à participer officiellement ou même officieusement à la désignation du membre allemand. Toutefois, son opposition se limita à une attitude passive, et il n'intervint pas pour interdire au jurisconsulte allemand choisi, d'accepter la mission qui lui était confiée par la Haute Commission.

La Commission spéciale d'appel ne comprend pas de section ou de chambre, elle est unique dans sa

composition, ses audiences sont périodiques et elle siège à Coblence.

Le Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr avait, dès avant l'institution de la Commission spéciale d'appel, donné son adhésion au principe de l'extension des pouvoirs des membres de cette Commission au règlement des litiges nés dans les territoires de Dusseldorf et de la Ruhr et susceptibles d'appel. Il n'avait fait qu'une réserve, c'est que la connaissance des appels fut donnée, non à la Haute Commission, mais à une Commission spéciale, les territoires placés sous l'autorité du Général commandant dans la Ruhr ne relevant, à aucun titre, de la juridiction de la Haute Commission.

Les frais de procédure, les émoluments du personnel sont assurés de la même manière que les frais et indemnités occasionnés par le fonctionnement de la Commission judiciaire mixte.

B. Compétence de la Commission Spéciale d'Appel

En ce qui concerne la compétence « ratione loci », il y a lieu de se reporter simplement aux développements donnés plus haut au sujet de la Commission Judiciaire mixte. Puisqu'il n'y a pas de section ni de subdivisions territoriales pour la Commission spéciale d'appel, le membre allemand, comme ses collègues français et belge, est habilité à connaître des appels interjetés contre les décisions de première instance rendues pour l'ensemble des territoires, anciennement ou nouvellement occupés.

Quant à la compétence « ratione materiæ », elle est naturellement la même que celle de la Commission

Judiciaire mixte, mais limitée aux litiges dont le montant est au moins de 5.000 mark-or. La jurisprudence de la Commission spéciale d'appel s'est toujours montrée très large quant à la détermination de ce montant minimum. C'est le taux de la demande en première instance qui indique si l'appel est recevable. Et dans les affaires comprenant plusieurs demandes différentes, l'appel a été admis si le total des réclamations s'élève à 5.000 mark-or, même si aucune des demandes partielles n'égale le minimum fixé.

La compétence « ratione personæ » est la même pour la Commission spéciale d'appel et la Commission de première instance, et les décisions prises par la Commission arbitrale, créée en vertu du « modus vivendi » du 28 septembre 1924 ne sont pas susceptible de recours devant la Commission spéciale d'appel.

C. Procédure de la Commission Spéciale d'Appel

L'article 8 de l'Ordonnance nº 244, fixe les conditions de recevabilité et les formes de l'appel. « L'appel est recevable s'il est formé dans les trente jours francs qui suivent la notification de la décision de la Commission Judiciaire mixte. Il est introduit sous forme de requête à la Haute Commission. Il doit être accompagné de l'ampliation de la décision attaquée ».

Pour les détails de la procédure, la Commission spéciale d'appel a repris dans son ensemble le Règlement de procédure élaboré par la Commission Judiciaire mixte, à l'exception naturellement de quelques dispositions incompatibles avec sa qualité de juridiction d'appel.

Les règles édictées pour la mise à exécution des

sentences de la Commission Judiciaire mixte sont les mêmes pour la Commission spéciale d'appel.

Il est intéressant de noter que, dans certains cas, la Commission spéciale d'appel a donné mandat à la Commission Judiciaire mixte de procéder à une enquête à la barre sur des moyens de preuve que les parties avaient soulevés en deuxième instance seulement.

Si les décisions de la Commission spéciale d'appel ont un caractère d'importance particulière en raison du montant minimum du litige, on doit faire remarquer que, par cette raison même, le nombre des causes appelées fut très faible : environ un pour cent des affaires de première instance.

Les requêtes introduites pour appel d'une décision de la Commission judiciaire mixte, section de Dusseldorf, étaient adressées, non à la Haute Commission, mais directement à la Commission spéciale d'appel et cela en raison de la séparation territoriale des pouvoirs.

La Commission Judiciaire mixte, comme la Commission spéciale d'appel, présentaient donc les garanties les plus complètes de compétence et d'impartialité. Malgré l'attitude de sourde hostilité dont le Gouvernement allemand fit preuve à l'égard de ces organes judiciaires, les intéressés se sont en grand nombre adressés à la Commission Judiciaire mixte, et les décisions rendues ont été acceptées sans protestation. Ni les parties au procès, ni la presse, ni les autorités allemandes n'ont fait entendre de réclamations. Les formes de la procédure employée par ces Commissions, tant pour l'instruction, la décision que l'exécution, sont celles de la législation allemande.

La présence d'un membre allemand est la garantie certaine, pour le justiciable, qu'il sera jugé, non seulement en équité, mais d'après les coutumes nationales. On peut donc dire que ces Commissions ont fait œuvre d'apaisement et contribué, dans leur sphère, à préparer le rapprochement.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROBLÈME PUREMENT JURIDIQUE

TITRE PREMIER

LÉGISLATION

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales

L'Ordonnance nº 244, dans son article 6, fixe en ces termes la législation de la Commission Judiciaire mixte. « La Commission Judiciaire mixte, dans les « cas non prévus par les Ordonnances de la Haute « Commission, les tarifs et réglements de la Régie « et les Conventions de Berne de 1890, sur les trans- « ports internationaux, statue d'après les disposi- « tions civiles et commerciales allemandes pour au- « tant que ces lois soient régulièrement en vigueur dans les Territoires occupés ».

La législation allemande n'est donc ici que subsidiaire ; elle ne s'applique, en effet, que lorsque les autres sources législatives ne fournissent pas de règles pour la solution du litige. Elle ne peut, en outre, être utilisée que dans les textes régulièrement en vigueur dans les Territoires occupés. Les articles 7, 8 et 9 de l'Ordonnance nº 1 de la Haute Commission, ar-

ticles non encore abrogés au moment de la promulgation de l'Ordonnance n° 244 s'expriment ainsi :

ORDONNANCE N° I, TITRE III

Exécutions des lois et règlements allemands en Territoires occupés

ART. 7. — Les lois d'Empire et d'État, et les règlements généraux non encore appliqués dans l'ensemble des Territoires occupés seront, préalablement à leur mise en application dans les Territoires occupés, transmis par les autorités compétentes à la Haute Commission qui examinera si lesdits textes ne contiennent aucune disposition de nature à préjudicier à l'entretien des troupes d'occupation, à leur sécurité ou à leurs besoins

ART. 8. — Lesdits textes entreront en vigueur dans les Territoires occupés dix jours après leur enregistrement à la Haute Commission, sauf veto, prononcé par elle à titre provisoire ou définitif.

La Haute Commission, selon les circonstances, pourra dans la suite, en ordonner la suspension.

La Haute Commission pourra, sur proposition du Gouvernement allemand, ordonner l'application immédiate de certains textes dès leur publication.

ART. 9. — La Haute Commission examinera, s'il y a lieu, après avis des autorités allemandes compétentes, les conditions d'adaptation desdits textes à l'effet de satisfaire aux nécessités stipulées dans l'article 7.

Elle rendra, s'il y a lieu, une ordonnance pour modifier lesdits textes, en proroger ou en interdire l'application.

La Commission Judiciaire mixte devait donc, lorsqu'elle avait à appliquer un texte législatif allemand. examiner au préalable, si ce texte avait été transmis à la Haute Commission et n'était pas frappé de veto, en ce qui concernait son application en Territoires occupés.

Ces remarques nous semblaient nécessaires pour expliquer la réserve de l'article 6 de l'Ordonnance

n° 244, « in fine ». Pratiquement cette réserve devait jouer fort rarement, car les textes de lois auxquels la Commission avait à se référer, pour la plupart, sinon tous, constituaient des textes de droit généraux dont l'application n'était pas de nature à provoquer le veto de la Haute Commission (Code civil et Code de commerce, Règlements sur les transports, Lois sur les assurances et les accidents).

Les prescriptions de l'article 6 de cette Ordonnance n° 244 répondaient justement aux besoins de la situation. Dans tous les litiges soumis à la Commission Judiciaire mixte, la Régie franco-belge, sans doute, était partie (le plus souvent comme défenderesse, plus rarement comme demanderesse), mais il y avait lieu, aussi, de tenir compte de ce fait que la partie adverse de la Régie était, dans la presque totalité des cas, de nationalité allemande.

La prééminence des Ordonnances est justifiée par les dispositions de l'Arrangement rhénan. Les tarifs et règlements de la Régie n'ont de valeur qu'après homologation par la Haute Commission. Quant à la Convention de Berne, elle n'a le pas sur les lois locales que dans sa sphère spéciale et, cela, d'ailleurs, sans contestation possible, la France, la Belgique et l'Allemagne, en 1890, la Régie, en 1923 (celle-ci avec quelques réserves) ayant adhéré à cette Convention. Pour tout ce qui n'est pas prévu par la législation de la Haute Commission (Ordonnances, tarifs et règlements de la Régie homologués) ou par la Convention de Berne dans son domaine limité, s'en rapporter à la législation locale, c'est se conformer aux principes du Droit international. Un pays occupé reste régi par sa loi nationale, l'occupant peut y apporter des déro-

gations et faire prévaloir sa législation seulement dans le mesure qu'il juge convenable pour sa propre sécurité, l'efficacité de l'occupation et l'ordre public.

Nous allons examiner successivement, d'après leur origine, les différents textes législatifs qui, par leur réunion, constitue le Code de la Commission Judiciaire mixte.

Toutes les observations qui précèdent s'appliquent au fonctionnement de la Commission spéciale d'appel qui devait, naturellement, adopter la même législation.

CHAPITRE II

Législation de la Haute Commission

La Commission Judiciaire mixte est naturellement tenue d'appliquer les dispositions de la législation générale de la Haute Commission. Toutefois, la plupart des Ordonnances édictées sont restées étrangères aux litiges qu'a fait naître le fonctionnement de la Régie franco-belge.

Il est, par contre, un groupe d'Ordonnances qui ont été spécialement promulguées dans le but d'assurer l'existence et le fonctionnement de la Régie. C'est à ces textes que le juge devra, d'abord, se référer pour dire le droit et rendre la justice.

La première en date, de ces Ordonnances, est l'Ordonnance nº 149 qui crée la Régie. Elle a été l'objet d'un examen détaillé dans une partie précédente de cette étude, aussi croyons-nous n'avoir point à y revenir.

L'Ordonnance nº 150 du 10 mars 1923 promulguée en application de l'article 4 de l'Ordonnance nº 149, nommait le haut personnel de la Régie : le Directeur général de nationalité française, les deux Directeurs adjoints, l'un belge, l'autre français.

Le 6 avril 1923 la Haute Commission édictait, pour entrer en vigueur immédiatement, l'Ordonnance nº 160, « relative au statut du personnel de

la Régie des chemins de fer des Territoires occupés ». Il était indispensable de fixer législativement le statut juridique du personnel « appartenant aux puissances participant à l'occupation ou à l'exploitation de la saisie des gages, employé à la Régie des chemins de fer des Territoires occupés et de les assimiler « aux personnes attachées aux armées d'occupation munies « d'un laissez-passer révocable des Généraux com- « mandants les armées d'occupation » (article premier de l'Ordonnance, n° 160).

Quant aux personnes de nationalité allemande (1), employées par la Régie, elles « sont considérées comme « étant au service des armées alliées, et, en cette qua- « lité, bénéficient des dispositions des Ordonnances « instituant les privilèges de juridiction ou tendant à « la protection des personnes au service des armées « d'occupation ou en relation avec elles » (art. 2, Ordonnance n° 160).

L'Ordonnance n° 162 promulguée le 14 avril 1923 concerne « la garde des passages à niveau des voies « ferrées ainsi que la surveillance des voies ferrées, du « matériel roulant, des bâtiments du chemin de fer « ou des marchandises entreposées ».

Les difficultés de recrutement du personnel auxquelles s'étaient heurtés les efforts de la Régie et des Autorités d'occupation, n'avaient pas permis de doter chaque passage à niveau du personnel nécessaire. Pratiquement, des points dangereux pour la circulation n'étaient l'objet d'aucune surveillance et

---

(1) Cette disposition s'applique également aux personnes appartenant à des nationalités autres que celles des Puissances participant à l'occupation rhénane.

assez nombreux furent les accidents plus ou moins graves qu'on eut à déplorer. La presse d'Outre-Rhin alimentait la campagne de haine contre l'Occupation en amplifiant toujours, d'une façon odieuse, en inventant souvent même, de toutes pièces, ces sortes d'accidents dus uniquement à la défaillance des cheminots allemands, à l'ordre criminel de grève lancé par le Reich.

D'autre part, l'absence de toute surveillance des passages à niveau facilitait singulièrement l'accès des voies aux équipes de saboteurs. Aussi quelques semaines d'une expérience sévère avaient-elles convaincu les Autorités d'occupation de la nécessité absolue qui s'imposait de rétablir, sommairement pour le moins, le service de garde des passages à niveau. Les effectifs de l'armée d'occupation ne permettaient pas de faire un appel trop fréquent à la surveillance militaire des points sensibles de la voie, soit pour éviter les vols et les pillages, soit pour empêcher les actes de sabotage.

Le remède le plus pratique était d'associer à l'œuvre de protection de la voie les autorités locales et la population qui, tout en se soumettant aux prescriptions du Reich, ne se cachaient plus pour en regretter les conséquences et pour blâmer sincèrement les attentats criminels commis contre la voie ferrée. L'Occupé se trouvait, d'ailleurs, faut-il convenir, le premier intéressé à la sécurité de la circulation routière, car il était, à son corps défendant, sans doute, obligé de l'employer plus que de coutume. Les bourgmestres et les municipalités étant les premiers responsables de l'ordre public, à eux revenait donc, sous la direction de l'Autorité d'occupation, d'assurer la garde

effective des passages à niveau et des points sensibles de la voie ferrée.

C'est cette obligation que consacre l'Ordonnance n° 162. Si cette mesure fut comprise généralement par la population, elle n'en fut pas moins l'objet d'assez sérieux dissentiments entre l'Autorité alliée et les municipalités qui avaient reçu l'ordre plus ou moins formel du Reich et des « Pays » de ne pas se soumettre aux exigences de l'Ordonnance nouvelle. De longues discussions s'élevèrent quand il s'agit de passer à l'application. Les bourgmestres cherchaient tous les moyens dilatoires qui leur permissent, à la fois d'obéir au Reich et de ne pas enfreindre les ordres de l'Autorité d'occupation. Dans le but d'éviter des froissements trop nombreux et pour ménager une population qui, dans sa presque unanimité, n'avait manifesté aucun sentiment d'hostilité ni aucune velléité de révolte, on temporisa et il fallut, avec certaines concessions de détails, accorder pour la réalisation et l'apaisement, plusieurs semaines de délai.

Dans son article 3, l'Ordonnance n° 162 édicte des peines sévères pour la répression des infractions que, par négligence ou mauvaise volonté, pourraient commettre les bourgmestres ou les personnes préposées à la surveillance des passages à niveau et de la voie ferrée. I 'article 4 détermine la responsabilité civile : « En cas d'accidents résultant d'un manquement aux « obligations des articles 1 et 2 ci-dessus, il appartien- « dra à la Haute Commission d'allouer aux victimes « de ces accidents des indemnités provisionnelles à « charge de la commune sur le territoire desquelles le « dommage a été causé. Il appartiendra à ces collec- « tivités d'exercer ensuite contre le Reich et l'État

« intéressé, tel recours que de droit à l'effet de le « faire participer, dans les proportions fixées par la « loi du 12 mai 1920, à la charge de ces indemnités et ce, « sans préjudice des actions en ndemnités contre les « personnes responsables soit directement, soit par le « fait de leur mauvaise volonté ou de leur négligence « à s'être conformées aux prescriptions de la pré- « sente Ordonnance ». Cet article est très intéressant ; il constitue indirectement une véritable clause d'irresponsabilité en faveur de la Régie, clause dont nous avons indiqué une conséquence au point de vue de la compétence de la Commission Judiciaire mixte et que nous retrouverons à la partie qui concerne la jurisprudence de cette Commission.

La promulgation, le 18 avril 1923 de l'Ordonnance nº 164 relative aux transports par camion automobile, répond à d'autres préoccupations.

Nous avons déjà signalé à plusieurs reprises que les ordres du Reich n'avaient pas été, même au début de la résistance passive, aussi aveuglement suivis qu'on aurait pu le redouter, et, bien que l'esprit d'indépendance à leur égard se fit plus marqué chaque jour, pourtant le trafic des marchandises plus encore que le transport des personnes s'opérait surtout par la route Il est généralement reconnu que le réseau ferroviaire est plus dense, plus rationnellement conçu, en Allemagne qu'en France ; par contre le réseau routier allemand est très inférieur au nôtre. A l'exception des routes dont la construction est due à Napoléon Ier, les voies de communication sont plus que médiocres aussi bien pour le tracé, l'assiette, les proportions que pour la stabilité. En Rhénanie, pendant la guerre, les routes avaient particulièrement

souffert ; la période d'après guerre, avec l'inflation et la crise économique ne permit pas de les améliorer, de les réparer ni même de les entretenir. Le trafic intense imposé sur route par la volonté du Reich créait un véritable danger pour la sécurité des troupes d'occupation. L'Ordonnance nº 33 avait placé sous le contrôle de l'armée l'entretien des routes des Territoires occupés, par application de l'article 10 de l'Arrangement rhénan. C'était donc un devoir strict pour les Autorités alliées d'intervenir afin que les routes restent praticables et utilisables, le cas échéant, pour le déplacement et le transport des troupes. A cette raison stratégique capitale s'ajoutait l'obligation morale de faire respecter la volonté des Autorités alliées. La Régie était alors en mesure d'assurer le transport des personnes et des marchandises. Il fallait donc que la vie reprit son cours normal pour des motifs tant économiques que politiques. Il n'entrait pas dans les intentions de l'Occupation de brimer les populations, ni de frapper l'industrie et le trafic de l'automobile. Mais il allait de la dignité de l'Occupant de ne pas tolérer que par une multiplicité inouie des moyens d'autotraction les ordres des Alliés et la sécurité des troupes fussent compromis. Il y avait un juste milieu à observer. C'est le but de cette Ordonnance nº 164 en édictant des mesures particulières quand à l'usage des camions automobiles et en ne l'autorisant que pour ceux pourvus d'une licence allemande à la date du 15 janvier 1923.

L'Ordonnance nº 164, qui prévoit, d'ailleurs, certains tempéraments, sanctionne les contraventions par des peines et par la confiscation du véhicule et des marchandises transportées.

La délivrance des permis de circulation par les Autorités d'occupation donne lieu au paiement d'une taxe d'ailleurs légère.

L'Ordonnance n° 178 du 24 mai 1923 annule l'article 9 de l'Ordonnance n° 164, qui rendait applicable les prescriptions de cette Ordonnance n° 164 à la tête de pont de Kehl. Ce territoire était tellement exigu que les raisons qui avaient provoqué le règlement de la circulation des camions automobiles ne s'imposaient pas.

L'Ordonnance n° 179, également du 24 mai 1923, étend à tous les véhicules automobiles les prescriptions de l'Ordonnance n° 164 en matière de camions automobiles. Cette extension avait pour but de rendre plus difficiles les sabotages qui se multipliaient alors et dont les auteurs utilisaient, pour leur action criminelle les moyens automobiles rapides, voiture de tourisme, sidecar, motocyclette, bicyclette à moteur, etc.

Le 1er juin 1923 après accord avec le Général commandant les troupes alliées dans la Ruhr, la Haute Commission promulguait l'Ordonnance n° 181, réglementant la circulation des camions automobiles entre les Territoires occupés et la Ruhr et réciproquement.

L'Ordonnance n° 182 du 1er juin 1923 organise la répression des vols et déprédations commis au préjudice de la Régie des chemins de fer. Elle donne compétence aux tribunaux militaires pour connaître de ces infractions, les laissant libres, toutefois, quand ils le jugeront utile de « se dessaisir entre les mains « des autorités allemandes conformément à la procé- « dure établie par l'article 4 de l'Ordonnance n° 2

« modifiée par l'Ordonnance n° 57 ». Ce dessaisissement se produira « notamment quand il s'agit de « vols et déprédations intéressant uniquement des « biens appartenant à des sujets allemands ». L'article 2 de l'Ordonnance spécifie que « les tribunaux « militaires appliqueront les pénalités prévues pour « vols et déprédations commis à l'égard de l'armée « dont ces tribunaux relèvent ».

En édictant cette Ordonnance, la Haute Commission vise non seulement l'Ordonnance n° 149 qui institue la Régie, mais aussi l'Ordonnance n° 147. Cette dernière entrée en vigueur le 27 février 1923, alors que fonctionnait le Chemin de fer de Campagne, avait pour but de suppléer aux dispositions insuffisantes de l'article 7 de l'Ordonnance n° 6 et d'instituer un système de sanctions plus graves et mieux appropriées pour la répression des attentats contre les chemins de fer. Ces pénalités sont, en effet, très sévères, puisqu'elles comportent même la peine de mort au cas où les actes, soit de sabotage, soit d'abstention volontaire, ont causé ou pouvaient causer un accident mortel. L'Ordonnance n° 182 n'a fait que préciser l'application des mesures prévues par cette Ordonnance n° 147, aux vols et déprédations commis au préjudice de la Régie.

Les motifs qui ont poussé la Haute Commission à promulguer, le 12 juin 1923, son Ordonnance n° 187 relative à l'exploitation des tramways sont analogues à ceux qui ont provoqué l'Ordonnance n° 164. Si un trafic intensifié par véhicules automobiles pouvait entraver l'essor de la Régie, de même un développement anormal de l'exploitation des tramways risquait de remplacer, en partie, les transports par

chemin de fer interdits par le Reich. La Haute Commission procéda, là encore, avec modération ; elle se borna à édicter les mesures suffisantes pour maintenir dans leur service ordinaire les tramways en limitant leur activité à celle des mois correspondants de l'année 1922, en permettant même, dans certains cas déterminés, des dérogations.

Le 19 juin 1923 l'article 3 de l'Ordonnance nº 162 était modifié et remplacé par l'Ordonnance nº 188 qui maintient les pénalités dans les cas prévus antérieurement, mais permet de réprimer non seulement l'abandon du service et la négligence, mais aussi le refus de se rendre au poste où le seul fait de ne s'y être pas rendu.

L'Ordonnance nº 208 promulguée le 13 septembre 1923 donne qualité à la Régie « pour prendre tous « règlements intérieurs en vue d'assurer la police de « l'administration et de l'exploitation des chemins de « fer, sous réserve d'homologation par la Haute Com« mission ». L'article premier de l'Ordonnance ajoute que « les infractions aux règlements ainsi homologués « seront sanctionnées par des peines dont le taux sera fixé par ces règlements eux-mêmes, mais, qui « en aucun cas ne pourront dépasser 7 jours d'em« prisonnement et 50 mark d'amende ». C'était donner à la Régie des pouvoirs de police analogues à ceux des différents réseaux français.

L'automne 1923 a vu la chute définitive du mark. Depuis l'occupation de la Ruhr cette chute avait été rapide, elle devint vertigineuse. Aussi malgré le développement considérable du trafic de la Régie, l'exploitation ne rapportait pas, la plus grande partie des recettes se faisant en mark instantanément dévalorisés. Chaque détenteur de la devise allemande

s'ingéniait à se débarrasser sur le champ de cette monnaie agonisante. Il fallait de toute nécessité, afin d'éviter à la Régie une exploitation chaque jour plus déficitaire, trouver un système qui permît à cet organisme de recevoir le salaire des services qu'il rendait. C'est à cette préoccupation si pressante que répond la promulgation de l'Ordonnance n° 219 le 19 octobre 1923, autorisant l'émission par la Régie, de bons de transport, libellés en francs français. « Ces bons mentionneront », dit l'article 2 de l'Ordonnance, « qu'ils sont valables en paiement de toute somme due aux chemins de fer des Territoires occupés ». Des pénalités sévères étaient prévues, par l'article 3, contre toute personne ayant contrefait ou falsifié les bons.

Le succès de cette émission a dépassé les prévisions les plus optimistes. En l'absence de toute monnaie nationale ayant de la valeur, devant les mesures de protection prises par les Gouvernements français et belge, pour la défense de leurs devises, les Rhénans utilisèrent, même dans leurs transactions privées et commerciales, les bons de la Régie. Le « franc-régie », sauvegardait les intérêts financiers de notre organisme ferroviaire, incitant les habitants à se servir des transports de la Régie. Ces bons furent entre Rhénans un instrument de paiement très apprécié, alors que les francs français et les francs belges restaient difficilement accessibles.

Le 9 décembre 1923, l'Ordonnance n° 228, constatant la reprise du trafic normal sur les réseaux rhénans abrogeait l'Ordonnance n° 187 relative à l'exploitation des tramways.

Le 11 décembre les Ordonnances numéros 164, 179

et 181, restreignant la circulation automobile, sont abrogées sous certaines réserves temporaires par l'Ordonnance n° 230.

Le même jour, l'Ordonnance n° 231, en maintenant quelques mesures à titre transitoire, annulait les dispositions des Ordonnances n° 162 et 188, concernant la garde des passages à niveau et de la voie ferrée.

La Haute Commissione 11 février 1924 promulguait l'ordonnance n° 244 instituant une Commission Judiciaire mixte. Cette Ordonnance a fait l'objet du Titre II de la première partie de cette étude.

Le 10 avril, est édictée par la Haute Commission, l'Ordonnance n° 254 qui constate que la Régie est en mesure d'assurer la garde normale des passages à niveau, abroge l'Ordonnance n° 231 et les mesures transitoires qu'elle avait maintenues après la disparition des Ordonnances numéros 162 et 188.

L'Ordonnance n° 230 est, à son tour, abrogée le 3 septembre 1924 par l'Ordonnance n° 264 et les dernières limitations, d'ailleurs minimes, à la circulation automobile disparaissent.

Par application des dispositions d'amnistie prévues à l'article 7 de l'annexe III du Protocole de Londres, la Haute Commission consacrait solennellement, par son Ordonnance n° 267, le 12 septembre 1924, l'instauration d'un régime de paix et de collaboration.

Enfin le 14 novembre 1924, par l'Ordonnance n° 280 la Haute Commission décrétait, pour le 16 novembre, « la cessation de l'exploitation, par la Régie franco-belge, du réseau des chemins de fer des Territoires occupés » et « la remise de cette exploitation à la société allemande des chemins de fer ».

Cette Ordonnance était promulguée par applica-

tion des dispositions du Protocole du 16 août 1924, signé le 30 août à Londres, et de ses annexes, notamment l'article 5 de l'annexe III, ainsi que des décisions de la Commission des réparations en date du 13 octobre 1924.

Depuis le 20 octobre 1924, c'est pour le compte de la Compagnie allemande des chemins de fer, « Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft » que la Régie a exploité le réseau.

Cette Ordonnance n° 280 donne toutes les directions nécessaires pour la liquidation du service, les mesures transitoires, le retrait des « bons de transport » émis par la Régie, l'effet non rétroactif de l'Ordonnance sur la validité des actes accomplis, la sauvegarde des droits acquis et le règlement des actions en matière civile et commerciale.

De toute la législation de la Haute Commission, n'était maintenue que l'Ordonnance n° 244 instituant la Commission Judiciaire mixte des chemins de fer et seulement par mesure transitoire, jusqu'au règlement des litiges qui pouvaient lui être soumis.

Un groupe d'Ordonnances, celles portant les numéros 171, 189, 255, 275, 281, organise la liquidation des marchandises en souffrance sur les réseaux rhénans. En fin d'étude et en annexe, l'organisme créé, à cet effet, fera l'objet d'un examen sommaire.

Toutes les Ordonnances concernant la Régie franco-belge portent le qualificatif de « spéciale ». Il en est ainsi, de toutes celles qui sont relatives à l'exploitation du gage saisi en 1923. Leur caractère particulier et temporaire aurait, sans doute, légitimé la dénomination de « spéciale », mais cette qualification est due aussi aux conditions dans lesquelles elles ont été

promulguées. C'est, en effet, à la suite d'un vote majoritaire des Hauts Commissaires français et belge, le Haut Commissaire britannique s'abstenant systématiquement et obligatoirement en vertu des instructions de son Gouvernement à l'égard de l'occupation de la Ruhr, que ces Ordonnances ont été édictées.

Nous nous permettons de rappeler l'Ordonnance nº 186 (voir page 74 *supra*) qui avait pour but de réparer les dommages causés par les troubles intérieurs et s'appuyait sur la loi allemande du 12 mai 1920. Nous avons vu précédemment l'interprétation, par trop extensive, que certains avaient voulu donner à cette Ordonnance, interprétation qui aurait singulièrement facilité la solution si délicate du problème de la responsabilité civile de la Régie, interprétation qui n'avait jamais été dans la pensée des auteurs de l'Ordonnance nº 186.

CHAPITRE III

Tarifs et Règlements de la Régie

En raison des circonstances exceptionnelles dans lesquelles la Régie avait eu à développer son exploitation, cet organisme avait été autorisé, par la Haute Commission, à édicter lui-même ses règlements. Dès que la situation redevenue plus normale le permit, l'Autorité d'occupation tint à donner à ces règlements une sanction légale. Le 10 avril 1924, la Haute Commission décidait (1) qu'à l'avenir tous les tarifs édictés par la Régie seraient soumis à son homologation. Même obligation était prescrite pour toutes les modifications apportées aux règlements alors en vigueur.

C'était soumettre, en somme, la Régie franco-belge à un régime analogue à celui qui est imposé, en France, aux compagnies de chemins de fer par l'Ordonnance de 1846. Tout tarif est soumis à homologation.

Qu'est-ce qu'un tarif ? « L'ensemble des conditions offertes par le chemin de fer, aux particuliers, pour régler les transports qui leur sont confiés » (2). Quel est le caractère juridique du tarif ? Des distinctions seraient, à ce point de vue, à établir entre le tarif général et les tarifs spéciaux. Il y a lieu, ici, de cons-

(1) Procès verbal de la 228e séance, pièce n° 7520.

(2) Thaller : *Traité élémentaire du Droit Commercial*, p. 613, n° 1159.

tater simplement que les tarifs ont un véritable caractère législatif. En France c'est le ministre des Travaux Publics à qui il a été reconnu, en cette matière, le pouvoir réglementaire qui homologue les tarifs ; en Territoires rhénans occupés c'est la Haute Commission, qui, directement, leur donne force légale.

Les tarifs, une fois homologués, deviennent de véritables règlements. Ce ne sont pas des conventions passées entre la Compagnie et le public pour la rémunération d'un louage de service ; « ils sont comme des lois » (1).

Pratiquement, ces tarifs sont la source législative la plus commune et la plus importante à laquelle aura à se reporter chaque fois, dans ses sentences, la Commission Judiciaire mixte.

Un seul des tarifs mérite, à notre avis, d'être mentionné et cela par l'importance des conséquences juridiques qui en ont découlé. C'est le tarif spécial provisoire pour l'assurance des bagages et des marchandises, transportés en grande ou en petite vitesse. Il constitue ainsi que nous l'avons fait remarquer précédemment la première brèche au principe de l'irresponsabilité absolue de la Régie, la première reconnaissance, par celle-ci, de ses obligations civiles, la première manifestation officielle de l'activité commerciale de cet organisme ferroviaire. L'expéditeur ayant contracté assurance est couvert, d'après ce tarif spécial : *a*) de l'avarie totale ou partielle des marchandises assurées ; *b*) du manquant total ou partiel constaté. Par contre, cette assurance ne ga-

---

(1) Hauriou : *Précis de droit administratif et de droit public*, p. 64, note 1, premier paragraphe.

rantit pas les dommages résultant des retards. Le tarif est entré en vigueur le 20 juin 1923, il fait date dans l'histoire de la responsabilité de la Régie.

Des règlements et ordres généraux, nous ne rappelerons que l'Ordre général nº 2 qui est, nous l'avons vu le document fondamental de la responsabilité reconnue par la Régie elle-même, et dont nous avons étudié les prescriptions et commenté les critiques.

CHAPITRE IV

Convention Internationale de Berne

La Convention internationale sur le transport des marchandises par chemins de fer, conclue à Berne, le 14 octobre 1890, entre huit états (France, Belgique, Luxembourg, Italie, Pays-Bas, Suisse, Allemagne, Autriche-Hongrie et Russie), à non seulement réglé, ainsi qu'elle en avait le but, les relations entre les réseaux des États participants, mais elle a posé les principes de la responsabilité des chemins de fer. Ces principes ont servi de base aux modifications que les réseaux introduisirent dans le trafic intérieur.

La Convention de Berne est, pour le transport des marchandises par chemins de fer un véritable code international, adopté isolément par de nombreuses nations, en outre, pour le trafic intérieur (Loi belge de 1903 ; Deutsche Eisenbahn-Verkehrsordnung de 1909).

Les articles 27 à 45 inclus de la Convention de Berne sont consacrés à la question de la responsabilité civile des chemins de fer. Ils sont fondamentaux et ont constitué la législation de base à appliquer à la Régie en cette matière de responsabilité civile. La Haute Commission n'avait pas, en effet, à légiférer dans un

domaine aussi technique. D'autre part, bien que soumis à l'homologation de cette haute assemblée, les tarifs et ordres généraux de la Régie pouvaient contenir des dispositions par trop restrictives de responsabilité. C'est une tendance constatée maintes fois dans des documents de même nature, et qui dans plusieurs législations nationales a provoqué l'intervention des pouvoirs publics et des parlements. La Convention de Berne, au contraire, est l'œuvre d'hommes d'État, secondés seulement par des techniciens; elle a, par sa nature même comme par son origine, le plus haut degré d'impartialité et d'esprit d'équité.

Elle avait encore l'avantage très appréciable d'être le résultat de la collaboration de huit États dont trois, à différents titres, étaient intéressés au fonctionnement de la Régie, la France, la Belgique et l'Allemagne. Sur ce point particulier il n'y avait donc point à redouter une protestation spéciale du Reich ; il avait fait siennes dans son règlement sur les transports par chemin de fer « Die Eisenbahn-Verkehrsordnung» de 1909, les prescriptions de la Convention de Berne, tout particulièrement en ce qui concerne la question de la responsabilité.

En adhérant, le 16 août 1923, à la Convention de Berne, la Régie faisait, avons-nous dit plus haut, certaines réserves. Entre autres elle limitait cette adhésion aux trafics avec la France, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre. Elle ne pouvait pas, et son geste eût été, d'ailleurs, sans effet, étendre son accord à l'Allemagne qui se refusait à reconnaître la légitimité de son existence et avait entravé son essor par tous les moyens, même les plus répréhensibles. La Russie mise hors de cause, la Suisse et les Pays-Bas,

voulant observer une stricte neutralité, l'importance des relations avec l'Italie, l'Autriche et la Hongrie étant minimes, l'abstention de la Régie à l'égard de ces trois États s'explique pratiquement.

CHAPITRE V

Législation allemande

Plusieurs sources sont à étudier, dans la législation allemande, pour la détermination de la responsabilité civile des chemins de fer : le Code civil (B. G. B.) (1) le Code de commerce, (H. G. B.) (2), le Règlement sur les transports (E. V. O.) (3), la Loi sur les assurances.

Dans son article 6 de l'Ordonnance n° 244 (v. page 115 *supra*) la Haute Commission a, par la graduation qu'elle observe dans l'énumération des textes législatifs à appliquer par la Commission Judiciaire mixte, décidé que les lois allemandes ne formeraient qu'une législation subsidiaire (voir page 117 *supra*). C'est, en effet, à défaut seulement de solutions indiquées dans le texte des ordonnances de la Haute Commission, des règlements généraux de la Régie (la Convention de Berne gardant sa prééminence dans son domaine spécial) qu'il y a lieu pour le juge, de se référer à la loi allemande. Les principes du droit français et du droit belge sont les mêmes et les divergences de textes, quand il y en a, sont minimes. Le droit allemand, issu, lui aussi, du droit romain, d'une manière un peu différente, d'ailleurs, se rapproche beaucoup, dans ses

(1) B. G. B., abréviation de « Burgerliches-Gesetz-Buch ».
(2) H. G. B., abréviation de Handels-Gesetz-Buch.
(3) E. V. O., abréviation de « Eisenbahn-Verkehrs-Ordnung ».

grandes lignes, des droits français et belge. L'application de la législation allemande, par la Commission Judiciaire mixte, composée de jurisconsultes français, belges et allemands, n'a donné lieu, en pratique, a aucune difficulté sérieuse.

A. Code Civil allemand

Le Code civil allemand (B. G. B.) promulgué le 18 août 1896, devenu exécutoire le 1cr janvier 1900, a unifié pour toute l'Allemagne, les règles du droit civil. Jusqu'à cette date les nombreux États fédérés possédaient chacun un code particulier, bien souvent incomplet et dont les règles venaient s'entremêler avec celles du droit commun romain : le « Gemeinrecht. » Après de longues et laborieuses discussions d'un ton généralement scolastique, l'unité s'est faite et c'est uniquement dans ce Code de 1900 que nous devons rechercher les règles de droit civil admises en Allemagne dans la matière qui nous occupe.

Le B. G. B. traite de la question de la responsabilité dans son Livre II (Droits et obligations) section VII (Des différents contrats en particulier), titre XXV et dernier (Des actes illicites). Ce titre comprend les articles 823 à 853 inclus. Il est d'une importance capitale et d'un intérêt très particulier. Si, comme le reste du code, il s'inspire largement des principes du droit romain, il n'en a pas moins introduit des dispositions nouvelles faisant un certain contraste avec les solutions du Code civil français. Enumérons succinctement les règles édictées.

Le Code allemand n'établit pas de distinction, dans

la manière de les traiter, entre le délit et le quasi-délit.

Tandis que le Code français ne fait qu'énoncer, en la matière, des principes généraux, le Code allemand est, sur cette question de responsabilité, beaucoup plus précis et beaucoup plus détaillé.

Le droit allemand n'établit pas de distinction entre les divers degrés de fautes. Une faute est toujours nécessaire, mais la simple inobservation de règlements prévue par le Code pénal français ne suffit pas.

Le B. G. B. énumère, à titre indicatif, un certain nombre de cas de responsabilité ; ceux-ci, pour la plupart, ne présentent pas d'intérêt, quant à cette étude.

La mort, la lésion corporelle, l'incapacité de travail constituent les cas les plus graves de responsabilité civile ; la réparation en est faite au moyen d'une rente. C'est, d'ailleurs, ce qu'à défaut de texte de loi, la jurisprudence a consacré en France. Le tribunal a la faculté, en droit allemand, d'ordonner une sûreté s'il y a lieu et même, pour des motifs graves, il peut exiger le versement d'un capital. En cas de mort, la responsabilité encourue est plus grave et ne se limite pas, dans son évaluation, au dommage causé à la victime elle-même. Le responsable doit indemniser les personnes auxquelles celle-ci servait, d'une manière quelconque, une pension alimentaire. Il en est de même pour les cas de simple lésion à l'égard de ceux auxquels la victime devait des services. S'il y a faute réciproque la responsabilité est partagée.

Le B. G. B. en principe ne s'attache qu'à la réparation des dommages pécuniaires, toutefois en cas de lésion, il tient compte des autres préjudices subis. Le

droit reconnu à la victime est incessible ; il faut en effet éviter l'immixtion d'agents d'affaires qui rendrait impossible toute transaction.

L'article 1384 du Code civil français concerne la responsabilité des actes d'autrui en certains cas. Le B. G. B. la prévoit dans ceux du préposant, du tuteur ou des parents, du propriétaire d'un animal.

« Si le maître, en principe, est responsable, c'est qu'on présume la faute, et si, sous réserve de certaines preuves, on le décharge de toute responsabilité, c'est que l'absence de faute a été établie » (1)

« Les preuves à fournir par le maître, pour se décharger de sa responsabilité, sont spécifiées dans le texte lequel a bien soin de ne faire allusion au défaut de surveillance que pour le cas où le maître devait avoir la direction du travail. On ne peut arguer de faute un propriéraire qui donne chez lui un travail à un ouvrier dont il ne connaît pas la profession » (2).

« D'après l'article 852 on considère que, tant que l'intéressé ignore son droit, il est dans l'impossilibité subjective de le faire valoir en justice, il y a donc là un empêchement dont a voulu tenir compte, dans l'intérêt de la victime du délit, en ce qui touche le commencement de la prescription. C'est comme une nouvelle application de la règle : « Contra non valentem agere non currit præscriptio », qu'il faudra ajouter à celles dont il est question à l'article 203. Le délai de prescription est fixée à trois années d'accord avec l'« Allgemein-Landrecht » prussien et les lois d'Em-

(1) Code civil allemand, traduit et annoté : Bufnoir, p. 399, note sous article 831. § 1.

(2) Code civil allemand, traduit et annoté : Bufnoir, p. 400, note sous article 831, § iv.

pire relatives à la protection de la propriété intellectuelle. Lorsque la preuve relative à la connaissance acquise du dommage et de la personne de l'auteur du dommage ne peut être faite ou que cette connaissance ne se réalise pas, on revient à la prescription de 30 ans calculée à partir de l'accomplissement du fait illicite d'où le dommage est résulté... » (1)

« En France, s'il s'agit d'un délit, la prescription est la même que celle de l'action publique (1, 3 ou 10 ans) : s'il s'agit d'un quasi délit, elle est trentenaire. Dans le code allemand, il existe deux prescriptions parallèles : celle subjective de trois ans ; celle objective de 30 ans. Mais à cette prescription deux droits survivent. 1° l'action de « in rem verso » ; 2° le droit de demander l'indemnité par voie d'exception » (2) (3).

Si le code allemand contient plus de précision sur cette question de responsabilité, si certaines distinctions, d'ailleurs plus importantes en théorie qu'en pratique, sont ignorées de lui alors qu'elles sont reconnues par le Code français, il y a lieu de remarquer qu'aucune divergence grave n'existe en la matière et que sans difficulté d'application et sans scrupule de conscience, les membres français et belges de la Commission Judiciaire mixte ont eu à statuer d'après le texte allemand, quand dans certains cas d'espèce, les

---

(1) Code civil allemand, traduit et annoté : Bufnoir, p. 430, note sous article 852, § 1.

(2) Code civil allemand, traduit et annoté : Raoul de la Grasserie : Introduction, p. LVII.

(3) En raison de son caractère temporaire, la Commission Judiciaire Mixte, a dû, dans son supplément au Règlement de procédure fixer un délai expirant le 15 mai 1925 pour la présentation des demandes d'indemnités. Passé cette date les requérants sont forclos, (voir p. 103 et 104 supra).

autres sources législatives n'apportaient pas de solution.

B. Code de Commerce allemand

Le Code de commerce allemand (H. G. B.) (promulgué le 10 mai 1897 et entré en vigueur le 1er janvier 1900 en même temps que le Code civil), contient dans dans son Livre III « des Actes de commerce » au titre VI « du Contrat de transport » (articles 425 à 452) et au titre VII « du Transport des marchandises et des voyageurs par chemin de fer (articles 453 à 473), des prescriptions très complètes en matière de responsabilité civile des transports.

Aux transports par chemin de fer, sont applicables toutes les dispositions du Code de commerce pour les transports en général sous réserve des dérogations que contiendraient à ce sujet soit le Code de commerce lui-même, soit le règlement allemand des transports par voie ferrée (Eisenbahn Verkehrs Ordnung. E. V. O.). Les principes du Code de commerce allemand sont les mêmes que ceux du Code de commerce français, lequel ne contient pas de détails pour une raison historique (les chemin de fer n'existaient pas lors de sa promulgation) et n'énonce que des règles générales en matière de transport. Il y a lieu, toutefois, de noter quelques légères différences.

L'article 428 du H. G. B. contient une disposition favorable à l'expéditeur, qui a la faculté, si le voyage ne peut s'effectuer, de rompre son engagement, sauf à indemniser le voiturier, s'il n'y a pas faute de sa part. Le Code de commerce français diffère sur ce point. La possibilité de rompre, laissée à l'expéditeur,

est, en France, sans intérêt, le contrat, en général, ne se conclut qu'au moment de la remise des colis au transporteur.

Dans son troisième paragraphe, l'article 437 du H. G. B. fait une obligation au transporteur d'aviser immédiatement l'envoyeur et le destinataire du dépôt et de la vente de la marchandise et cela, sauf le cas d'impossibilité, sous peine de dommages intérêts. La jurisprudence française n'impose pas au voiturier l'obligation d'aviser l'expéditeur.

Pour toutes les créances résultant du contrat de transport et accessoires l'article 440 du H. G. B. donne au voiturier un droit de gage sur la marchandise, droit de gage également reconnu en droit français. Mais, alors qu'en France la loi ne permet de mettre en vente ce gage que sur ordre du président tribunal de commerce ou du juge de paix, le droit allemand se contente d'une simple signification au destinataire et obligatoirement, d'ailleurs, en cas d'absence ou de refus de celui-ci, à l'expéditeur.

L'article 457 du H. G. B., dans ses deux premiers alinéas, fixe les règles suivantes au cas où le chemin de fer est tenu à des dommages intérêts en vertu du contrat de transport :

Au cas de perte totale ou partielle, l'indemnité est fixée d'après la valeur commerciale ordinaire de la marchandise, ou, à défaut, suivant la valeur normale qu'aurait une marchandise de même nature et qualité au lieu d'expédition au moment de la prise en charge, en y ajoutant ce qui a déjà été payé comme frais de douane et de transport ;

Au cas de détérioration, l'indemnité doit égaler la

diminution de la valeur, de la marchandise telle qu'elle est déterminée pour le cas précédent.

Dans son dernier alinéa le même article 457 du H.G. B. prescrit qu'au cas de dommage causé par dol ou faute lourde du transporteur, la réparation intégrale du préjudice subi pourra être exigée. Le droit français est plus rigoureux. Aux termes de l'article 1149 du Code civil, l'indemnité doit représenter non seulement le « damnum emergens » mais encore le « lucrum cessans » ; cette indemnité s'applique à tout le « quod interest ».

Les dispositions des trois alinéas de l'article 457 du H. G. B. sont reproduites textuellement dans les articles 88, § 1, 2 et 95 du E. V. O.

Cette simple énumération des quelques différences existant entre les codes de commerce français et allemand (1) démontre qu'en matière de responsabilité encourue par les transporteurs nos législations sont très voisines et qu'aucune opposition dans les principes ne les sépare.

C. La « Eisenbahn-Verkehrsordung »

Le règlement sur les transports par voies ferrées du 28 décembre 1908 entré en vigueur le 1er avril 1909 pour toute l'Allemagne, est une décision prise par le Conseil fédéral d'Empire, par application du paragraphe 45 de la Constitution allemande de 1871.

Ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, les dispositions de ce règlement général sont les mêmes

---

(1) Le Code de commerce belge est également très voisin du Code de commerce français.

en matière de responsabilité civile des chemins de fer que celles édictées par la Convention de Berne en 1890 pour les relations internationales ferroviaires. Tout en s'inspirant des prescriptions du H. G. B., les articles 57 à 100 de la E. V. O. ont repris les articles 23 à 49 de la Convention de Berne presque textuellement. Il y a lieu de signaler que la loi belge du 25 août 1891 insérée dans le Code de commerce belge (1) s'était déjà inspirée de la même manière des textes de la Convention de Berne. Ces dispositions se sont imposées partout et elles se retrouvent dans le règlement intérieur de chaque réseau français. Il ne pouvait donc surgir, dans l'application des règles de la « E. V. O. » aucune difficulté d'ordre théorique ou pratique au sein de la Commission Judiciaire mixte.

D. Loi d'empire sur les accidents de travail

Le texte que la Commission Judiciaire mixte aura à appliquer au cas de mort, blessure, infirmité survenue à l'employé de la Régie dans l'exercice de ses fonctions, c'est la loi d'Empire sur les accidents de travail du 15 décembre 1924, publiée dans le bulletin des lois « Reichsgesetzblatt », n° 15 du 22 décembre 1924. Cette loi constitue un véritable code des accidents de travail comprenant, ainsi que l'indique l'article premier, l'assurance maladie, l'assurance accident, l'assurance invalidité, Le siège de la matière qui nous occupe se trouve dans les articles 537, 544 à 548 de la loi du 15 décembre 1924 ; la législation est,

(1) La loi belge du 25 août 1891 a abrogé les articles 96 à 108 du Code de commerce belge qui reproduisaient le texte du Code de commerce français.

d'ailleurs commune à tous les agents de l'Etat, civils ou militaires (postes et télégraphes, chemins de fer, administration civile de l'armée et de la marine). La créance éventuelle de l'assuré est entourée de précieuses et solides garanties. Si la législation allemande est plus précise que les lois françaises en matière d'assurance accident, il faut noter qu'aucune divergence de principe n'existe entre les deux droits et que l'on peut dégager de la jurisprudence française, à défaut de textes, des solutions qui sont voisines de celles de la loi allemande.

CHAPITRE VI

Mise en harmonie des différentes législations

En raison du texte impératif de l'article 6 de l'Ordonnance n° 244, aucun conflit de lois ne pouvait se produire. La législation allemande est à appliquer toutes les fois que fait défaut un texte émanant de la Haute Commission ou de la Convention de Berne ou de la Régie (1).

En fait, la responsabilité civile de la Régie, dans la mesure où elle existe, est celle qu'encourt de droit commun un exploitant de réseau ordinaire. En dehors des généralités énoncées dans les Ordonnances de la Haute Commission, les règles de cette responsabilité se trouvent énumérées dans les ordres généraux et tarifs de la Régie, dans les articles de la Convention de Berne et subsidiairement dans les textes législatifs allemands. En ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité en matière d'accidents les textes sont moins nombreux, c'est en principe, à la loi allemande qu'il faudra faire appel dans les décisions à rendre.

Nous aurons à marquer dans la dernière partie de cette étude qu'aucune opposition de principes ne s'est produite entre les membres français, belges et allemands sur la solution à donner aux différents litiges

(1) Il s'agit ici de textes homologués par la Haute Commission,

nés du fait du fonctionnement de la Régie et engageant sa responsabilité, tout au plus quelques divergences d'opinion et seulement sur des questions de faits, date du début de la responsabilité dans certains cas douteux, limitation de cette responsabilité dans certaines circonstances à caractère politique. Le seul point juridique qui a fait l'objet de discussions est relatif à la nature des obligations de la Régie, non comme transporteur, mais comme débitrice de certaines fournitures nécessaires à son exploitation. Le même problème, d'une façon moins précise, s'est également posé quant aux redevances de la Régie pour certains services rendus dont quelques-uns avaient d'ailleurs, un caractère indéniable de réciprocité. Les textes formels faisant défaut, l'interprétation de certaines règles de droit n'a parfois pas été unanime, mais la diversité d'opinion était due davantage à des appréciations nuancées de la situation politique qu'à une divergence sur des principes juridiques.

TITRE II

JURISPRUDENCE

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales

La jurisprudence de la Commission Judiciaire mixte que complète celle de la Commission spéciale d'appel a un caractère définitif. C'est l'œuvre d'une juridiction temporaire créée en raison de circonstances bien déterminées. La mission confiée à cette juridiction est achevée. Les sentences rendues ne sont aujourd'hui susceptibles d'aucune voie de recours. Il nous est permis, d'ailleurs, de constater que cette jurisprudence est marquée d'un esprit d'équité, d'impartialité, auquel les Allemands les plus hostiles ont rendu hommage.

La Commission Judiciaire mixte s'est efforcée, toutes les fois que les circonstances de la cause l'ont permis, d'obtenir des parties qui se présentaient devant elle, l'acquiescement à une solution transactionnelle.

Elle considérait que son rôle était avant tout celui d'un tribunal de conciliation, préférant, toutes les

fois qu'une entente entre plaideurs paraissait possible, ne pas appliquer rigoureusement son Règlement de procédure. C'est ainsi que, d'une manière générale, elle n'a pas relevé, d'office, les fins de non recevoir : tardiveté, forclusion, préférant laisser, en cette matière, l'initiative à la partie intéressée. Dans cette œuvre de transaction on peut, sans exagérer, admettre que la Commission Judiciaire mixte a bien compris le mandat qui lui avait été confié et les résultats acquis prouvent que ses efforts ont été fructueux. En résumé, cette juridiction a surtout jugé en équité.

Les affaires qui lui furent soumises ne représentent pourtant qu'un faible pourcentage des réclamations formulées par les clients de la Régie. Celle-ci avait, dès avril 1924, organisé à Wiesbaden un service de contentieux qui, après la dissolution de la Régie, fonctionna partie à Mayence, partie à Paris. Ce service eut à examiner plus de seize mille affaires et fit preuve lui aussi, d'un esprit de large conciliation dans les décisions rendues.

Si l'on prend ce chiffre de seize mille comme celui du total des différends surgis entre la Régie et sa clientèle ou ses fournisseurs, et que l'on constate que, environ, quatre mille affaires seulement furent présentées à la Commission Judiciaire mixte, il est permis de déduire de ces renseignements que les trois quarts des litiges avaient déjà reçu, par la voie administrative, une solution satisfaisante.

De son côté, la Commission Judiciaire mixte a donné acte, sur les quatre mille affaires restées en litige, à de nombreux désistement d'instance, accords intervenus, offres transactionnelles acceptées. Par son esprit de large conciliation, sa tendance à ajourner

toute solution judiciaire, chaque fois qu'une espérance d'entente se faisait jour, cette juridiction est parvenue, ainsi qu'elle se l'était proposé, à ne rendre qu'un nombre restreint de décisions portant condamnation de l'une des parties en cause.

L'originalité de la jurisprudence d'un tel tribunal y a sans doute un peu perdu ; mais c'est un bien petit inconvénient compensé par de très sérieux avantages, puisque la Commission Judiciaire mixte a réussi à provoquer dans une proportion considérable d'heureuses transactions, lesquelles valent toujours mieux que les procès même les meilleurs, mais qui, ici, avaient en outre, le mérite de produire un grand apaisement après la période agitée de 1923.

CHAPITRE II

Solutions des litiges nés de l'exploitation normale de la Régie franco-belge

Le premier groupe d'affaires soumises à l'examen de la Commission Judiciaire mixte, groupe de beaucoup le plus important par le nombre sinon quant aux intérêts pécuniaires en jeu, comprend tous les litiges qui sont nés du fait de l'exploitation civile et commerciale de la Régie en sa qualité d'exploitant de réseau.

On peut répartir les affaires de ce groupe en trois catégories :

A. Litiges nés du fait du transport des marchandises.

B. Litiges nés du fait du transport des personnes.

C. Litiges nés du fait d'agents ou préposés de la Régie.

A. Litiges nés du fait du transport de marchandises

Avaries ou pertes totales ou partielles, retards à la livraison forment la catégorie des litiges de beaucoup les plus nombreux, les plus fréquents, les plus normaux dont a été saisie la Commission Judiciaire mixte. Les textes, si différents d'origines qu'ils puissent être, étaient en concordance pour les solutions à donner. Aussi toutes les décisions, rendues en ces

matières ordinaires, n'ont présenté aucune particularité qui mérite d'être relevée.

B. Litiges nés du fait du transport des personnes

Il y a lieu, tout d'abord, d'indiquer qu'au point de vue des accidents de chemin de fer, il y a pour la Régie comme pour tout réseau ferroviaire deux catégories de victimes : celle des agents du réseau, celle des voyageurs, dont la créance a une nature juridique toute différente.

Pour la solution de ces litiges, il n'existe pas de texte, soit dans les décisions de la Haute Commission, soit dans la Convention de Berne, le juge a dû se référer à la législation allemande; le Code civil allemand, en ce qui concerne la responsabilité encourue par la Régie, à l'égard des voyageurs, et la loi du 15 décembre 1924, pour les obligations contractées par le réseau à l'égard de ses employés. Cette dernière loi d'Empire sur l'assurance en cas d'accidents (Reichsversicherungsordnung) constitue, ainsi que nous l'avons déjà signalé, un véritable code d'assurance du travail. Les solutions données par cette loi ne laissaient que peu de place à l'interprétation et, dans les cas d'accidents survenus à des agents de la Régie, d'ailleurs très rarement soumis à la Commission, aucune divergence dans les principes ne s'est marquée entre les membres.

Nous avons signalé (voir pages 139 et suivantes *supra*), les précisions et les particularités du droit allemand en matière de responsabilité civile. Il y a lieu de rappeler ici simplement que dans les cas les plus graves de responsabilité, mort, lésion corporelle, le B. G. B.

a indiqué le procédé au moyen duquel devait être assurée la réparation. Ces détails, avons-nous déjà remarqué, font défaut au Code français, mais le juge a su, en France, par une jurisprudence constante et équitable donner au problème une solution très voisine de celle formellement prescrite par le droit allemand.

En pratique la Commission Judiciaire mixte n'eut à statuer que sur un nombre très minime d'affaires en règlement de réparation pour accidents (mort, lésion, infirmité). La précision même des textes législatifs amena les parties en cause à régler amiablement les litiges de cette nature.

Les rares décisions de la Commission ne présentent, au point de vue juridique que peu d'intérêt ; les solutions intervenues marquent une tendance très favorables aux personnes victimes d'accident, tendance d'ailleurs assez générale de la part des juridictions ayant à statuer dans cette sorte de litiges.

Il est, toutefois, une catégorie d'accidents dont le règlement a été soumis à tort par les intéressés à la Commission qui n'a pu que se déclarer incompétente. Il s'agit des accidents qui se sont produits aux passages à niveau pendant la période de la résistance passive. La Régie pouvait, à juste titre, arguer du cas de force majeure et exciper de son irresponsabilité. C'est ce qu'elle n'avait, d'ailleurs, pas manqué de faire lorsqu'elle recevait, en cette matière, une demande d'indemnité. Son service du contentieux déniait toute obligation et se refusait à examiner le litige. Les intéressés, dès l'institution de la Commission Judiciaire mixte s'adressèrent à cette juridiction. L'Ordonnance n° 162 de la Haute Commission pro-

mulguée en pleine crise de résistance passive et de sabotage, imposait la garde des passages à niveau aux municipalités. Nous avons précédemment signalé les motifs et les avantages de ce système. La Commission Judiciaire mixte n'avait en l'espèce aucun pouvoir d'interprétation. La Régie n'était pas, juridiquement, partie en cause, la Commission ne pouvait en aucune façon se saisir de l'affaire. Elle devait débouter la partie demanderesse et l'inviter à se pourvoir devant la juridiction compétente. En pratique, les intéressés de nationalité allemande furent indemnisés par leur gouvernement ; quant aux autres victimes, les municipalités durent réparer le préjudice et, là encore, le Reich remboursa les sommes aux localités frappées.

Un litige important par le montant réclamé est intéressant à signaler en raison de certaines dispositions législatives allemandes dont la Commission Judiciaire mixte a dû tenir compte. Il s'agissait d'un cas d'application de la loi sur les fidéiscommis de famille et les fiefs. Le texte en cause était l'article 52 de la loi d'introduction au Code civil, que la Constitution de Weimar du 11 août 1919 (article 155, alinéa 2) a supprimé pour l'avenir seulement. L'accident s'était produit le 6 juillet 1924 au passage à niveau de Merken Herft (Ruhr). C'était l'époque d'exploitation normale ; la garde des passages était assurée par des agents du réseau et la Régie avait reconnu le principe de sa responsabilité. La voiture automobile du prince de S..., conduite par le chauffeur M... et contenant le prince de S..., ses deux filles et la gouvernante de ces dernières, la baronne D... était prise en écharpe par une locomotive. Le prince de S..., la gouver-

nante et le chauffeur furent tués sur le coup, les deux jeunes filles n'eurent que de légères contusions. Il ne s'est élevé aucune contestation relative à la matérialité des faits, mais la Régie, ayant trouvé le montant de l'indemnité réclamée beaucoup trop élevé et s'étant refusée à régler amiablement, fut assignée par les héritiers des victimes devant la Commission Judiciaire mixte. Le dossier de l'affaire ne contenait aucun détail intéressant, à l'exception toutefois du point de vue juridique en matière de majorat.

Dans sa séance du 2 mars 1926 à Aix-la-Chapelle (Dusseldorf était évacué depuis quelques mois par les troupes alliées) la Commission Judiciaire mixte, (section de Dusseldorf) a rendu son jugement dans cette affaire et fait droit, en partie, aux prétentions des demandeurs quant aux frais occasionnés par l'accident et les dommages matériels subis. Elle a, par contre, refusé toute pension alimentaire aux filles du princes de S... Cette demande était basée sur le fait que leur père leur fournissait une pension prélevée sur les revenus du majorat ; et que leur situation sociale leur interdisait de se procurer des ressources par le travail. Les considérants les plus intéressants sont les suivants :

Considérant que les demanderesses allèguent qu'au moment de l'accident, ne pouvant subvenir à leurs besoins par l'exercice d'une profession que leur rang social ne leur permettait pas d'exercer, elles touchaient de feu leur père le prince de S..., en exécution de l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 1601 du B. G. B. une pension alimentaire évaluée pour chacune d'elles à 10.000 mark ; que le montant de cette pension était prélevé sur les revenues du *fidéicommis* ; que le *fidéicommis* étant passé tout en-

tier, ainsi que l'ensemble des biens allodiaux, en vertu du testament du prince décédé aux mains de son fils aîné, ce dernier n'est pas soumis à l'obligation alimentaire envers elles ;

Qu'ainsi elles ont été privées, du fait de la mort de leur père à la suite de l'accident dont la Régie est responsable, du bénéfice de la pension alimentaire à laquelle elles avaient droit et ce pendant toute la durée supplémentaire de la vie normale de leur père, qu'elles évaluent à 10 années ;

. . . . . .

Considérant que le droit à l'entretien n'existe, en vertu de l'article 1601 du B. G. B. qu'en faveur des descendants qui sont hors d'état de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens et qu'il appartient au demandeur en pension alimentaire de faire la preuve de cette situation de fait ;

Considérant que doit être tenu comme non en état de subvenir à ses besoins, celui qui ne peut faire face aux exigences de la vie journalière, soit par la possession d'un patrimoine, soit par le produit de son travail, soit par d'autres ressources ; que si cette absence de ressources, d'une part, et l'impossibilité de gain, d'autre part, doivent être appréciées d'une façon relative et en tenant compte des conditions spéciales dans lesquelles se trouve celui qui demande l'entretien, il ne pourrait cependant, en aucun cas, être tenu compte de « préjugés » résultant du rang social du demandeur en pension alimentaire (Cf. Staudinger IX Teil § 1602, page 814 et 815);

Considérant que dans ces conditions l'impossibilité de subvenir à leurs besoins ne pourrait être admise, et ce jusqu'à sa majorité, que pour la comtesse P... de S..., mineure au moment de l'accident ; qu'en ce qui concerne la comtesse Ch..., majeure au moment de l'accident, elle ne justifie d'aucune raison suffisante au regard de la loi pour faire admettre son incapacité à subvenir à ses besoins et par conséquent son droit à une pension alimentaire ;

. . . . . .

Considérant que si, en fait, la pension alimentaire a été

payée sur les revenus du *fideicommis*, la créancière d'aliments ne pouvait cependant exercer ses droits y relatifs ni sur ces biens ni sur les revenus en résultant ;

Considérant qu'en l'espèce, il résulte expressément du § 5 de l'acte de constitution du *fideicommis* en date du 9 mai 1826 qu'aussi bien la propriété que les revenus en résultant ne pouvaient être grevés de charges ;

. . . . . .

Considérant que, dans ces conditions, les demanderesses n'ont pas apporté la preuve qu'elles ont subi un dommage du fait de la mort prématurée de leur père, en raison de la privation de prétendus droits à une pension alimentaire qui en serait résultée ;

. . . . . .

Le jugement est l'objet d'un appel de la part seulement des enfants du prince de S... et n'a pour but que de faire augmenter le montant de la réparation fixée en première instance pour les frais et dommages matériels.

C. Litiges nés du fait d'agents ou préposés de la Régie

L'article 29 de la Convention de Berne s'exprime ainsi : « Le chemin de fer est responsable des agents « attachés à son service et des autres personnes qu'il « emploie pour l'exécution du transport dont il est « chargé ».

Le H. G. B., dans son article 458 énonce la même règle. « Le chemin de fer répond de ses em- « ployés et des autres personnes qu'il emploie au « transport ». Et le paragraphe 5 de la « E. V. O. » consacre la même obligation. « L'adminis-

« tration des chemins de fer est responsable de ses « agents ainsi que des personnes qu'elle occupe pour « **assurer ses transports** ».

Constatons l'absolue concordance des textes sur lesquels la Commission Judiciaire mixte a eu à statuer en matière de responsabilité encourue par la Régie du **fait de ses préposés.**

Le chemin de fer est donc responsable non seulement de la faute délictuelle et de la faute contractuelle de ses employés, mais aussi du simple dommage dont la cause peut être imputée au fait des employés. Les textes n'ont pas spécifié ce point mais les termes sont généraux. La responsabilité visée par eux est la responsabilité de droit civil, celle née du simple fait du préposé sans qu'il y ait eu faute et à la condition qu'il y ait eu préjudice. *A fortiori* cette responsabilité existe-t-elle lorsqu'il y a faute du préposé. Si cette faute est de nature contractuelle, c'est encore le domaine du droit civil. Si la faute est délictuelle, la responsabilité civile du chemin de fer reste entière et l'agent a, en outre, à répondre de son acte devant la juridiction répressive. Sur ces points de droit il y a d'ailleurs accord entre les législations **française, belge et allemande.**

Les textes relatifs à la responsabilité du chemin de fer du fait de ses préposés, visent, tous, deux catégories d'employés : les agents proprement dits, appartenant au cadre normal du réseau, et les auxiliaires, aides temporaires, ouvriers divers, facteurs, commerçants chargés de certains travaux parfois à l'extérieur. Cette précision a une importance particulière pour la Régie. La Régie s'était heurtée à de très graves difficultés pour recruter le personnel néces-

saire à son exploitation. Les agents prêtés par les réseaux français et belge constituaient bien le cadre normal du personnel, mais ils étaient trop peu nombreux. En raison du veto prononcé par le Reich, les agents des chemins de fer allemands n'osaient prendre du service, la Régie dut donc faire appel à différentes catégories de travailleurs. Si les agents retraités des réseaux alliés, si certains auxiliaires de nationalité française ou belge convenablement choisis (soldats démobilisés, spécialistes) présentaient les garanties morales indispensables, par contre, le contingent d'auxiliaires allemands recrutés surtout parmi les éléments très nombreux, à cette époque, des « sans travail » n'a pas toujours donné satisfaction. Il aurait été rigoureux de faire supporter à la Régie la responsabilité des actes d'employés que les circonstances et, plus particulièrement, l'hostilité du Gouvernement du Reich avaient obligé ce réseau à embaucher. C'est pourquoi, dans plusieurs décisions, la responsabilité de la Régie a été écartée malgré la matérialité des faits. Cette solution est d'ailleurs justifiée par l'article 831 du B. G. B. (1er paragraphe) : « celui qui prépose une autre personne à l'accomplis- « sement d'un acte, répond du préjudice qu'elle cause « illégalement à un tiers dans l'exécution de son man- « dat. Cette responsabilité n'a pas lieu lorsque *le « maître, en choisissant cette personne* et s'il doit « procurer des préparatifs ou des matériaux ou diriger « l'accomplissement, en le faisant, *a apporté les soins « ordinaires* ou si, en supposant qu'il les eût apportés, « le dommage ne se serait pas moins produit ».

La Régie avait bien, en choisissant son auxiliaire, son préposé, apporté les soins ordinaires, mais la

situation était anormale et la responsabilité de cet organisme ne pouvait être engagée, dans la plupart des cas, du fait de ce préposé que les circonstances lui avaient imposé.

Dans les cas d'avaries, de perte, de retard, le plus souvent le préjudice causé est dû à une faute professionnelle, à une négligence, parfois au dol d'un agent. Les litiges nés de ces faits sont les plus communs, les plus normaux, pourrait-on dire, qui puissent surgir entre le transporteur et ses clients. Il existe aussi une catégorie beaucoup moins nombreuse de litiges provoqués par la faute, intentionnelle ou non, d'un agent qui dans la perception ou l'application des tarifs, dans l'interprétation des règlements, cause un préjudice, soit par un trop perçu de frais, soit par un refus injustifié de transport. La plupart de ces litiges se sont réglés à l'amiable soit administrativement, soit par accord devant la Commission Judiciaire mixte. Aucune décision intéressante au point de vue de la jurisprudence n'a été rendue en ces matières.

A plusieurs reprises la Commission Judiciaire mixte a été appelée à statuer sur une catégorie de dommages causés par le fait d'employés de la Régie pendant la période où l'irresponsabilité de cet organisme était admise en fait. Ces dommages se sont également produits plus tard alors que la Régie avait, elle-même, reconnu le principe de sa responsabilité. Ce sont les dommages causés par la faute délictuelle du préposé de la Régie. Il s'agissait d'actes indélicats, vols ou tentatives de vols ayant pour résultat la perte ou la détérioration de la marchandise. Il a été exposé à la Commission Judiciaire mixte soit par les demandeurs à la barre, soit par conclusions écrites, soit même par

l'organe d'un membre du barreau, que la Régie, qui pouvait se prévaloir, le plus souvent, d'une cause d'irresponsabilité relativement à certains actes de ses préposés, ne pouvait échapper à l'obligation de répondre du délit de son agent. L'argumentation prenait pour base les dispositions rigoureuses de l'article 41 de la Convention de Berne, lequel édicte : « Le paiement de l'indemnité pleine et entière com- « prenant les dommages intérêts pourra être demandé « dans tous les cas où le dommage aurait pour cause « un dol ou une faute grave de la part du chemin de « fer ». Le paragraphe 95 de l'« E. V. O. » reproduit presque textuellement ces termes et la même sanction est indiquée dans plusieurs articles du H. G. B., article 453, alinéa 5 ; article 457, alinéa 3 ; article 461, alinéa 2 ; article 464, alinéa 2 ; article 465, alinéa 2 ; article 466, alinéa 4 ; article 471. Cette prétention avait donc pour bases de multiples textes législatifs qui s'imposaient à la Commission Judiciaire mixte. Celle-ci, toutefois, dans de nombreux cas d'espèce a voulu tenir compte des difficultés particulièrement graves qu'avait eu à surmonter la Régie pour se constituer le personnel indispensable et elle a, partiellement du moins, débouté les demandeurs. Dans quelques affaires, en raison des faits, une indemnisation a été accordée, même pour la période d'irresponsabilité ordinaire de la Régie. Le Commission Judiciaire mixte a jugé que, d'une manière générale, les réserves de l'article 831 du B. G. B. devaient être prises en considération par voie d'analogie. Dans tous les cas la Commission s'est efforcée de déterminer l'origine, le rang, le grade de l'agent coupable et la Régie n'obtenait décharge de sa responsabilité que lorsque

l'auteur du délit était un employé auxiliaire. Si le délinquant avait été un fonctionnaire ou agent appartenant à une administration française ou belge des chemins de fer, la Régie eût, certainement été déclarée civilement responsable et condamnée à toutes les réparations légitimes.

CHAPITRE III

Solutions des litiges nés du caractère juridique de la Régie franco-belge

Dans le précédent chapitre nous avons indiqué quelles ont été les solutions données aux litiges nés de l'exploitation normale de la Régie franco-belge, et nous avons pu constater que ces solutions ont été celles qui généralement seraient intervenues pour tout réseau de chemin de fer. Nous avons cependant noté que, pour la période de début, alors que les difficultés de toute mise en train étaient considérablement aggravées par l'hostilité tantôt passive, tantôt violente du Gouvernement allemand, la Régie avait bénéficié, en fait, d'un véritable présomption d'irresponsabilité absolue. Un pareil privilège ne constituait pas une anomalie et il existe des précédents. C'est ainsi que pendant la Grande Guerre, certains réseaux normaux de chemin de fer, en France et ailleurs, ont joui d'une irresponsabilité générale pour quelques lignes traversant la zone dangereuse des opérations, mais dont le trafic, pour des nécessités nationales n'avait pas été entièrement suspendu.

Ce présent chapitre sera consacré aux litiges qui, au contraire, se sont produits par suite du caractère particulier de la Régie, organe de l'Occupation. En raison des circonstances qui avaient imposé la créa-

tion par voie d'autorité d'un organisme ferroviaire, et la concession à une telle institution d'intérêt public, de privilèges particuliers, certains litiges ne pouvaient manquer de naître des relations obligatoires, en fait, de la Régie avec les autorités et administrations allemandes.

Nous allons étudier rapidement, en quelques paragraphes, les plus typiques de ces litiges.

A, Fourniture à la Régie franco-belge d'eau, de gaz et d'électricité par les municipalités allemandes

Les gares du réseau rhénan sont approvisionnées, en eau, gaz et électricité, par les services municipaux. Lorsque la grève des chemins de fer allemands fut effective, le Chemin de fer de Campagne prit possession du réseau abandonné et l'autorité militaire signa les ordres de réquisitions nécessaires pour obliger les villes à continuer la fourniture aux gares, de l'eau, du gaz et de l'électricité. Sans cette mise en demeure de l'Autorité d'occupation les municipalités, sur l'ordre du Reich, se seraient refusées à assurer au Chemin de fer de Campagne le service de l'eau et de l'éclairage. L'Arrangement rhénan a donné à l'Autorité militaire le droit de réquisition et la résistance passive n'était, en principe, opposée qu'aux ordres dépassant le cadre de cet Arrangement. Aussi les villes s'empressèrent-elles d'exécuter l'ordre de réquisition. Il n'y eut, en fait, aucun incident, et le service des fournitures d'eau, gaz et électricité continua à être normalement assuré, aux gares, par les municipalités.

Lorsque le 19 mars 1923, la Régie se substitua en fait, au Chemin de fer de Campagne, en droit, aux che-

mins de fer allemands, cette modification se fit sans que les services municipaux l'eussent remarquée, officiellement du moins, et les villes continuèrent à assurer les fournitures prescrites par l'ordre de réquisition. D'ailleurs, aux yeux des autorités allemandes, et même du Gouvernement du Reich, la Régie n'était qu'un simple service de l'Occupation, en tout point comparable au Chemin de fer de Campagne.

Après le retrait, par le Reich, des ordonnances de résistance, la situation tendit à se stabiliser et la Régie put fonctionner dans des conditions normales. Cette dernière reconnut que son activité civile et commerciale (qui d'ailleurs n'altérait en rien son rôle d'organe d'occupation) lui créait l'obligation de rémunérer les fournitures, à elle faites par les municipalités. La Régie passa donc, avec les villes, des contrats pour la période actuelle et à venir. Il ne fut alors élevé aucune objection du côté allemand, relativement aux fournitures déjà faites et ce n'est que beaucoup plus tard, alors que la Régie avait cessé depuis plusieurs mois son exploitation, que les municipalités, à l'instigation du Gouvernement allemand, adressèrent des réclamations à la Régie, puis des requêtes à la Commission Judiciaire mixte. Les villes n'étaient pas directement intéressées, car elles devaient être indemnisées de la réquisition par le Reich. Mais celui-ci tentait d'éviter le paiement en le faisant supporter à la Régie. Les réclamations furent rejetées administrativement et la Commission Judiciaire mixte se trouva saisie du litige. Les décisions rendues par les deux Chambres n'ont pas été concordantes ni catégoriques. Si l'une d'elles faisait droit assez complètement aux prétentions des municipalités, l'autre

Chambre décidait d'accorder un pourcentage variable basé proportionnellement sur le développement de l'exploitation commerciale de la Régie. Ces sentences furent l'objet d'appel et la Commission spéciale rendit, le 13 octobre 1926, une décision rejetant purement et simplement les demandes des municipalités. Pour la Commission spéciale d'appel, la Régie, pendant toute la période de résistance passive, bénéficiait légitimement de la réquisition faite lors de la grève. Cette réquisition n'avait pas été renouvelée le 19 mars 1923, parce qu'aux yeux de l'Autorité d'occupation le rôle essentiel de la Régie est de pourvoir aux transports militaires et qu'à ce point de vue, la Régie ne faisait que continuer le Chemin de fer de Campagne. Le Reich et la justice allemande, dans de nombreuses décisions, ont toujours considéré la Régie, pendant la période de résistance passive, comme un organe servant exclusivement les Autorités d'occupation. L'activité commerciale de la Régie, d'ailleurs fort restreinte au début, a consisté à transporter des marchandises de première nécessité et a contribué ainsi à soulager la misère économique, ce qui, en fin de compte, a eu pour résultat de maintenir l'ordre public dans les Territoires occupés.

Le défenseur de la Régie n'avait pas manqué de faire observer que, si les fournitures faites ne l'avaient pas été en vertu d'un ordre de réquisition, les municipalités auraient dû obéir au Reich et s'abstenir de toutes livraisons sous peine d'être considérées comme coupables de haute trahison envers la patrie.

B. Prestations fournies au personnel allié de la Régie

Nous avons indiqué précédemment que l'Ordonnance n° 160 promulguée par la Haute Commission le 11 avril 1923 avait assimilé aux personnes attachées aux armées d'occupation, les employés de la Régie, appartenant aux nations participant à l'Occupation. Il s'ensuit que ce personnel français et belge bénéficiait des prestations (logement, chauffage, éclairage) assurées aux personnes faisant partie des services et forces d'occupation. Si la question a soulevé, pratiquement, des difficultés d'exécution, elle n'a, par contre, provoqué aucune objection de principe. C'est, seulement, plusieurs mois après la cessation de toute exploitation du réseau par la Régie que certaines réclamations de municipalités ou d'individus furent formulées d'abord administrativement et adressées à la Régie, puis, à la suite du refus de celle-ci, présentées à la Commission Judiciaire mixte. Les demandeurs ne pouvaient être que déboutés.

Ces prestations étaient faites par application de l'article 8 de l'Arrangement rhénan et c'est au Gouvernement allemand qu'en incombait le paiement. Il s'agissait bien de prestations fournies à des agents de l'Occupation et le personnel français et belge, s'il constituait le cadre indispensable pour une exploitation normale du réseau, formait surtout, le contingent minimum nécessaire pour le fonctionnement de la Régie dans son service particulier d'occupation. D'ailleurs, le forfait passé, le 19 mai 1925, entre les gouvernements français et allemand au sujet des prestations en nature, comprenait les prestations faites à la Régie pour la période du 1er septembre 1924 au 31 mars 1925.

Quant aux prestations antérieures, elles n'ont pu faire l'objet d'un forfait, parce qu'elles ont été réglées ou le seront intégralement par le Reich en vertu des articles 8 à 12 de l'Arrangement rhénan et de l'article 249 du Traité de Versailles.

La Commission Judiciaire mixte ne pouvait donc accueillir les réclamations de cette nature et les intéressés, municipalités ou individus n'avaient d'autre ressource que de se retourner contre le Reich, leur débiteur véritable et qui, en outre, avait l'entière responsabilité de la situation anormale créée en janvier 1923.

C. **Règlements intervenus pour les services rendus à la Régie**

Certains services tels le balayage, le ramonage étaient organisés par les municipalités, et les gares du réseau rhénan payaient une redevance pour les services ainsi rendus. Quand les Alliés prirent en mains les chemins de fer allemands abandonnés par le personnel, les services secondaires cessèrent de fonctionner, puis, à la longue, en raison de l'intérêt commun, reprirent, partiellement du moins. Quelques litiges de peu d'importance se produisirent et leur règlement fut assez facile. Il fallut ainsi tenir compte, en ce qui concerne le ramonage, de ce fait que l'hiver était presque terminé quand la Régie commença à fonctionner. Des objections de principes auraient pu être soulevées, mais, en raison du peu d'importance du litige au point de vue pécuniaire, une solution amiable administrative ou un accord devant la Commission Judiciaire mixte put toujours intervenir.

Bien autrement sérieux fut le litige provoqué par les « Kleinbahnen ou Hafenbahnen » (1) d'un certain nombre de villes des bords du Rhin.

En temps normal, un trafic commercial intense existe sur le Rhin, surtout de Mayence à la mer. Dans la plupart des localités importantes riveraines (et elles sont nombreuses) on a créé une compagnie de chemins de fer locaux dont le rôle unique est de relier la gare au port et d'assurer le transbordement des marchandises. Ces compagnies sont, presque toutes, de simples services municipaux. Organisés sur un type uniforme, leur fonction est des plus importantes, car elles sont les intermédiaires nécessaires et indispensables entre les réseaux de chemins de fer et les compagnies de navigation.

Lorsque la grève générale des chemins de fer fut décrétée sur l'ordre du Reich, en janvier 1923, les municipalités, se soumettant aux injonctions de Berlin, ordonnèrent aux chemins de fer locaux de s'abstenir de toutes relations avec les organismes ferroviaires d'occupation qui remplaçaient les chemins de fer allemands. En raison de son activité purement militaire le Chemin de fer de Campagne n'eut pas à souffrir de l'attitude des « Kleinbahnen ». La Régie elle-même, pendant toute la période de résistance passive n'eut qu'une activité commerciale limitée et ne se ressentit pas de l'abstention qu'avaient marquée à son égard les mêmes « Kleinbahnen ».

L'exploitation commerciale de la Régie s'accrut très rapidement dès que le Reich eut été, en octobre 1923, mis dans l'obligation de retirer ses ordonnances de

(1) Chemins de fer secondaire ou chemins de fer du port.

résistance. Nécessairement se posa alors la question d'établir des relations d'affaires avec les sociétés de navigation sur le Rhin et, par voie de conséquence, il y eut lieu de s'entendre avec les « Kleinbahnen ». Ceux-ci n'attendaient que la levée du veto du Reich. qui avait porté un coup très grave aux intérêts qu'ils représentaient. La prise de contact fut donc facile et les relations de service des plus aisées.

Des contrats furent passés ; ils déterminèrent les conditions dans lesquelles devait s'effectuer la remise réciproque des marchandises et ce n'est qu'après plusieurs mois de collaboration active que surgit un litige sur un point particulier.

Les « Kleinbahnen » prétendirent qu'en dehors du champ du contrat, la Régie, héritière des droits et des obligations des chemins de fer allemands, devait une rémunération spéciale de quatre « pfennig » par tonne transportée ; rémunération que l'administration desdits chemins de fer allemands leur allouait en dehors de toute convention. Le fait allégué par les « Kleinbahnen » était exact, et la cause de cette rémunération était la difficulté qu'avait rencontrée, il y avait nombre d'années, le Reich pour obliger les municipalités riveraines du Rhin, à organiser ces compagnies ou services locaux de transbordement, si utiles à l'activité commerciale de la Rhénanie. C'était, en résumé une prime que le Gouvernement allemand donnait aux villes à titre d'encouragement et pour couvrir le déficit éventuel de l'exploitation.

La Régie se refusa naturellement à toute discussion sur la question et plainte fut portée devant la Commission Judiciaire mixte. Le défenseur des « Kleinbahnen », après avoir établi l'existence de cette ré-

munération spéciale, faisait ressortir que les chemins de fer locaux avaient rendu service à la Régie en permettant à celle-ci d'établir des relations commerciales normales avec les ports du Rhin et que le refus qu'opposait la Régie de payer cette rémunération dont elle était redevable puisqu'héritière des chemins de fer allemands constituait pour elle, Régie, un enrichissement sans cause.

Il était facile à la Régie de répondre à ces arguments. Elle n'a jamais été l'héritière, à un titre quelconque, des obligations des chemins de fer allemands. Elle n'est pas une compagnie, une société de rachat du réseau rhénan. C'est par voie d'autorité et pour des raisons d'ordre public que les Gouvernements alliés ont créé la Régie et l'ont substituée sans contrat aux chemins de fer allemands défaillants. Pour cette cause la Régie ne pouvait être tenue activement ou passivement des obligations qu'avait contractées l'administration des chemins de fer allemands à l'égard des « Kleinbahnen ».

Si la question ne pouvait faire doute au point de vue droit strict, en équité aussi la Régie ne devait pas être tenue de payer la rémunération réclamée par les « Kleinbahnen ». Ceux-ci s'étaient, en effet, montrés très empressés à reprendre leur activité. L'arrêt absolu de tout trafic leur causait un grave préjudice ainsi qu'aux municipalités. Les contrats qui étaient intervenus entre eux et la Régie sanctionnaient des services réciproques.

La rémunération spéciale qu'avaient assurée les chemins de fer allemands, le Reich, devrions-nous dire, pour être plus exact, n'était qu'une prime et une récompense. La Régie ne détenait que provisoirement le

réseau, elle ne pouvait avoir le même intérêt à subventionner les « Kleinbahnen ». Elle ne devait que le paiement des services rendus selon les conditions du contrat librement passé entre elle et les « Kleinbahnen ».

Quant à l'objection soulevée de l'enrichissement sans cause, elle démontrait seulement que le caractère particulier du réseau Régie était méconnu. En effet, ses bénéfices commerciaux sont allés grossir la Caisse des gages et ont ainsi diminué d'autant la dette de l'Allemagne envers les Alliés. En se refusant à payer cette rémunération hors contrat aux « Kleinbahnen », la Régie a pu, de ce fait, augmenter ses recettes, mais le bénéfice en a été acquis au Reich. C'est à ce dernier d'estimer, si, en équité, il doit indemniser les « Kleinbahnen » et leur allouer la rémunération qu'il s'était engagé à payer et cela même pour la période pendant laquelle les « Kleinbahnen » ont travaillé avec la Régie.

La Commission Judiciaire mixte a, par décision en date du 10 février 1927, rejeté les demandes d'indemnité formulées par les « Kleinbahnen ».

D. Litiges divers

Ce n'est plus en raison de sa qualité d'organisme d'occupation, mais en considération du caractère temporaire de la Régie, que certains litiges ont surgi relativement au règlement des frais de gros travaux du réseau.

En dehors de l'entretien normal des voies et des réparations partielles de certains ouvrages d'art, de gros travaux se sont imposés.

Nous laisserons hors discussion la question du dou-

blement de la voie Bonn-Euskirchen dont la construction fut provoquée par des raisons d'ordre stratégique et politique. L'Occupation en fit les frais et de justes indemnités furent allouées aux propriétaires expropriés. Si certaines réclamations survinrent cependant, la Commission Judiciaire mixte réussit à donner à ces litiges une solution équitable.

Le règlement des frais de gros travaux put se faire administrativement et par accord entre la Régie et la « Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft » (Société des chemins de fer allemands créée d'après les suggestions du plan Dawes).

Un litige d'un caractère assez particulier a été soumis à la Commission Judiciaire mixte. Au moment où elle prit possession du réseau de la Ruhr, la Régie avait constaté le mauvais état de trois ponts de la ligne de chemin de fer traversant Essen. Ces ouvrages faisant partie du champ de mine exploité par la firme Viktoria Mathias, la Régie la rendit responsable de la détérioration des ponts et la mit en demeure de procéder, d'urgence, aux réparations indispensables.

La firme Viktoria Mathias s'exécuta, tout en soutenant que la cause véritable de l'affaissement des ponts était l'insuffisance des fondations. Puis elle saisit la Commission Judiciaire mixte d'une demande tendant au remboursement du prix des travaux. La Régie souleva la question de compétence ; elle aurait agi par voie d'autorité et c'était à la Commission d'évaluation des réquisitions et dommages, constituées par les Ordonnances 59 et 69, qu'il appartenait de statuer. Quant au fond même du litige, les travaux imposés à la firme, étaient dus à une situation déjà ancienne. Un différend s'était élevé plusieurs années auparavant

entre la firme et l'administration des chemins de fer allemands.

La Commission Judiciaire mixte estimant qu'il n'y avait pas eu, en l'espèce, réquisition, s'est déclarée compétente et a, par un jugement d'avant dire droit, prescrit une expertise. La Commission spéciale d'appel saisie, a confirmé la décision de première instance.

CHAPITRE IV

Caractère général de la Jurisprudence de la Commission Judiciaire mixte

De l'ensemble des décisions rendues par la Commission judiciaire mixte, il se dégage que cette juridiction, toutes les fois que la Régie s'est trouvée dans la situation d'un réseau exploitant normalement, a pris des décisions conformes au droit commun. Elle n'a fait bénéficier la Régie d'un régime de faveur, que lorsque cet organisme accomplissait son rôle de transporteur dans des conditions exceptionnelles. Elle a donc eu à tenir compte non seulement du caractère essentiel d'organisme public qu'avait la Régie, mais aussi des circonstances dans lesquelles elle dut assurer son trafic.

En prenant ainsi en considération les circonstances de temps et de lieux, en s'inspirant toujours de sentiments d'équité et de conciliation, la Commission Judiciaire mixte a pleinement rempli la mission qui lui avait été confiée et même les plaideurs déboutés ainsi que les éléments les plus hostiles aux Autorités d'occupation et aux Gouvernements français et belge ont rendu hommage à son esprit de paix et de haute impartialité.

CONCLUSION

« La Paix sera une création continue ».

C'est par cette phrase que nous avons commencé cette étude et cette pensée a dirigé notre travail. Au cours des années qui ont suivi la signature du Traité de Versailles cette réflexion profonde du Président Poincaré a reçu de nombreuses et solennelles justifications. Toute une série d'institutions et d'organismes ont vu le jour au fur et à mesure des nécessités que faisait surgir l'application des dispositions du Traité de Paix.

Dans cette étude nous avons essayé d'examiner les causes qui ont provoqué la création de la Régie franco-belge des chemins de fer rhénans, de déterminer les conditions d'existence, l'organisation, le fonctionnement de cet organisme, de délimiter le caractère juridique de cette institution, ses droits, ses obligations civiles.

Nous avons été naturellement amené à exposer les raisons qui avaient imposé aux gouvernements intéressés et à leurs représentants en Territoires rhénans occupés la création d'une juridiction spéciale chargée de statuer sur les litiges civils et commerciaux nés du fait de l'exploitation du réseau rhénan par la Régie franco-belge. Nous avons indiqué quelle fut la loi à

appliquer par cette juridiction, ainsi que les caractères généraux de la jurisprudence qui s'est dégagée des décisions de la Commission Judiciaire mixte.

Régie franco-belge des chemins de fer rhénans ; Commission judiciaire mixte, institutions intimement liées, sont un exemple de ces organismes créés par les nécessités du traité.

Ainsi que la plupart de ces institutions nées de la Paix, la Régie, la Commission Judiciaire mixte ont eu une existence éphémère. La Régie a vécu du 19 mars 1923 au 16 novembre 1924, vingt mois d'une existence bien remplie mais combien tourmentée. La Commission Judiciaire mixte créée en février 1924 voit sa mission terminée en 1927.

Il semble, à première vue que l'intérêt que présente l'étude de telles institutions ait un caractère surtout documentaire. Certes, pour l'historien de l'Après-Guerre, l'examen des dossiers et des documents contenant la série des actes de préparation et d'exécution créant, organisant, mettant en mouvement et soutenant par tous moyens le fonctionnement d'une institution comme la Régie, sera, pour lui, une mine féconde qui lui permettra, avec le recul du temps, de juger impartialement l'œuvre des Alliés sur le Rhin en 1923. Il se rendra compte, par la simple étude des conditions d'organisation, de fonctionnement dans lesquelles a été créée la Commission Judiciaire mixte, par la lecture des décisions qu'à rendues cette juridiction, de quel esprit d'équité et de quel amour de la paix étaient animés les Gouvernements français et belge, ainsi que leurs représentants civils et militaires en Rhénanie, et cela même dans les périodes les plus

délicates, les plus critiques d'une lutte que tour à tour le Reich faisait violente ou sournoise.

Au point de vue de l'histoire du droit ces organismes seront également intéressants à étudier. Nés de circonstances parfois brusquées, ils ont des caractères particuliers dont certaines conséquences peuvent être utilement examinées quant à leur aspect juridique.

Il y a cependant un point plus intéressant, à notre avis, à retenir de l'étude de ces institutions, si temporaires qu'elles aient été. Le désir de paix, de concorde, de solidarité qui se manifeste aujourd'hui sous toutes les formes entre les peuples récemment encore les plus opposés d'intérêts, paraît devoir être un sûr garant d'une longue période de travail fécond, de sécurité réparatrice. Mais il ne s'agit que d'aspirations et le heurt des réalités peut rejeter à une heure peut-être prochaine certaines nations dans des conflits sanglants. Et ne serait-ce que pour imposer la paix, la Société des Nations ne peut-elle pas être appelée, dans un avenir non éloigné, quand elle aura été dotée d'organes essentiels et indispensables pour imposer sa volonté, à faire respecter, même par la force ses décisions ? Une situation de fait analogue à celle du 11 janvier 1923 en Rhénanie pourra se produire entre autres puissances sur un différent théâtre.

Que le pays occupé le soit, en vertu d'une clause d'un traité, par le fait de la volonté d'un vainqueur, ou même par l'exécution d'une décision de la Société des Nations au service de laquelle opérera une force internationale, l'État qui aura été dépossédé ainsi d'une partie de son territoire et de sa souveraineté pourra s'il en a les moyens, recourir à des mesures, soit de résistance passive, soit de sabotages criminels sem-

blables à ceux qui ont marqué, en Rhénanie, les sombres mois du début de l'année 1923. Ne serait-il pas alors utile à l'occupant, quel qu'il soit, de connaître les moyens qu'ont employés, les Alliés franco-belges et de les adopter en les adaptant aux temps et aux lieux ? Si une grève imposée aux chemins de fer du pays occupé vient suspendre non seulement le trafic normal, mais aussi les plus indispensables communications, l'occupant n'aura-t-il pas à envisager la création d'organismes analogues à ceux qu'en 1923 et en 1924, les circonstances imposèrent aux Alliés en Rhénanie ? Régie des chemins de fer, Commission Judiciaire mixte sont des institutions types. Les étudier c'est permettre à l'autorité qui se trouvera placée plus tard dans la situation de la France et de la Belgique, lors de l'occupation de la Ruhr, de les comprendre et de les adapter aux circonstances nouvelles en les perfectionnant.

Si nous sommes parvenu à fixer, dans cette étude, d'une façon suffisamment claire, les caractéristiques de ces organismes, nous pourrons espérer avoir, pour une très modeste part, contribué à cette œuvre d'assimilation et de perfectionnement qui s'imposera un jour inévitablement. Nous aurons participé, selon nos bien faibles moyens, à l'œuvre de création continue qu'est la Paix et que sera toute paix.

APPENDICE N° 1

Liquidation des marchandises en souffrance sur les réseaux rhénans

L'ordre de grève donné à tout le personnel des chemins de fer allemands par le Gouvernement du Reich fut exécuté sur le réseau rhénan dans l'espace d'une quinzaine de jours suivant les instructions reçues qui prescrivaient l'arrêt brusque par régions de tout le trafic.

Des milliers de wagons chargés de marchandises constituant plusieurs centaines de trains furent abandonnés sur les rails sans que les agents responsables les eussent au moins dirigés sur les voies de garage. Plusieurs gares importantes furent ainsi systématiquement « embouteillées ». Le Chemin de fer de Campagne eut alors la lourde besogne très urgente de dégager les voies de trafic normal encombrées intentionnellement et de rassembler autant qu'il fut possible tous ces wagons sur les voies destinées à recevoir les convois chargés.

Dans un grand nombre de ces wagons se trouvaient des denrées périssables, et particulièrement des bestiaux vivants. Les mesures indispensables furent prises rapidement pour éviter que ces marchandises perdissent toute valeur et surtout que le dépérissement d'animaux sur pieds ne vint compromettre

l'hygiène publique. Si le destinataire ou, à défaut, l'expéditeur des animaux, résidait en territoires rhénans, il était avisé d'avoir à prendre immédiatement livraison de sa marchandise, ce que dans la presque totalité des cas, malgré les injonctions du Reich, l'intéressé ne manqua pas de faire. Si le bétail était simplement en transit, il fut, toutes les fois que l'opération put se réaliser, dirigé le plus promptement possible au point frontière. Par contre, lorsque certaines indications étaient insuffisantes et surtout si le destinataire était en territoires non occupés et que l'expéditeur ne put être utilement avisé (il était parfois, lui aussi en Allemagne libre) en raison du refus absolu des chemins de fer allemands d'avoir un contact quelconque avec le réseau rhénan, les bêtes furent vendues sur place par les Autorités d'occupation et le produit de cette vente fut consigné.

On rassembla les wagons chargés de marchandises dans les parties des gares principales affectées à cet usage. Des rames innombrables occupèrent toutes les voies de garage disponibles. Malgré la protection qu'assurait le wagon, les denrées ne pouvaient que se détériorer, parfois même rapidement. Il existait, d'ailleurs, un autre danger. Ces parcs de trains chargés de marchandises dont certaines avaient une grosse valeur ne pouvaient manquer d'exciter la convoitise de beaucoup, surtout à cette époque de grande misère économique. Aussi malgré une active surveillance exercée tant par le personnel du Chemin de fer de Campagne, que par certains postes de garde militaire, de véritables pillages furent commis à de nombreuses reprises.

Le 19 mars 1923 la Régie remplaçait le Chemin de

fer de Campagne; elle devait se substituer au chemin de fer allemand dans l'exploitation normale du réseau. Elle ne pouvait donc admettre que ses gares de marchandises restassent indéfiniment encombrées par des milliers de wagons chargés depuis plus de deux mois et cela par la seule volonté du Reich qui interdisait aux intéressés allemands de réclamer leurs marchandises en souffrance. La Régie franco-belge voulait aussi récupérer l'usage des dix mille wagons (et plus) dont elle espérait avoir besoin dans un court délai pour son trafic. Elle se refusait, enfin, à assumer une responsabilité quelconque quant à la conservation des marchandises contenues dans ces wagons, marchandises menacées par les intempéries et, plus peut-être, par les pillages.

Il avait été facile d'apporter la preuve que ces marchandises restaient ainsi en souffrance par suite des ordres du Gouvernement allemand. Aussi la Haute Commission interalliée, le 9 mai 1923, par son Ordonnance spéciale n° 171, prit les mesures nécessaires pour remédier à cette situation. L'article premier de cette Ordonnance décide qu'à partir du 10 juin 1923 les wagons en souffrance pourront être déchargés et les marchandises vendues par les services franco-belges de restitution (article 2) auxquels la Régie devait faire remise, à cette date du 10 juin 1923, de toutes les marchandises en souffrance depuis janvier 1923. Les réclamations relatives à ces wagons ou marchandises devaient être adressées aux services franco-belges de restitution avant le 10 juin (article 3).

Les articles 4, 5, 6 et 7 de l'Ordonnance n° 171 indiquaient la procédure à suivre pour la vente des marchandises en souffrance, pour la gestion du compte

de consignation. L'article 8 spécifie, qu'en aucun cas, la Régie franco-belge des chemins de fer rhénans ne pourrait être considérée comme responsable des avaries ou des pertes subies par les marchandises en souffrance. L'article 9 indique les juridictions qui seront appelées à connaître des litiges provoqués par cette liquidation.

Le 28 juin 1923, la Haute Commission promulguait l'Ordonnance spéciale n° 189 modifiant en partie l'Ordonnance n° 171 et créant, sous le nom de « Comité directeur de liquidation des marchandises en souffrance sur les réseaux rhénans » un organisme franco-belge pour effectuer la liquidation des wagons chargés et de toutes les marchandises en dépôt depuis la cessation du service des chemins de fer allemands.

Une décision était jointe à cette Ordonnance pour fixer les règles de fonctionnement de ce Comité directeur.

Une nouvelle Ordonnance n° 255 était édictée le 10 avril 1924 par la Haute Commission ; elle modifiait les Ordonnances numéros 171 et 189. Sa promulgation répondait au fait bien établi que le Gouvernement allemand avait remboursé à ses ressortissants le prix des marchandises restées en souffrance sur les réseaux rhénans par suite de l'ordre de grève. Il était également prouvé que cette indemnisation ne concernait que les Allemands ; les étrangers par contre ne pouvaient prétendre à aucune réparation de la part du Reich. Par une juste mesure de compensation, la Haute Commission prescrivait dans cette Ordonnance n° 255, article 1er, d'assurer le remboursement des marchandises vendues, perdues ou

disparues seulement aux personnes n'ayant pas la nationalité allemande. Une équitable indemnité était prévue également, mais seulement dans la mesure possible pour les marchandises pillées dont le propriétaire n'était pas allemand. Dans son article 2 l'Ordonnance spécifiait que « pourront seuls se prévaloir des dispositions de l'article 7 de l'Ordonnance nº 171, les propriétaires de marchandises ressortissants d'un État autre que l'Allemagne et ne représentant des personnes, ou des intérêts allemands ».

Le 21 octobre 1924, la Haute Commission après avoir constaté que le « Comité directeur de liquidation des marchandises en souffrance sur les réseaux rhénans » avait terminé ses opérations, prescrivait un certain nombre de mesures pour hâter la répartition entre les ayants droit des fonds provenant de ces ventes et activer les opérations d'expertise et d'arbitrage en cas de désaccord.

La Haute Commission, le 14 novembre 1924, par son Ordonnance spéciale nº 281, maintenait à titre provisoire et pour l'achèvement des opérations de répartition et de paiement le « Comité directeur de liquidation des marchandises en souffrance ». En raison des délais d'appel les dernières affaires ne furent définitivement réglées qu'au début de 1925.

Le système employé par la Haute Commission pour liquider les très nombreuses marchandises laissées en souffrance par le fait de la grève des cheminots allemands peut se justifier en droit.

Toutes les fois que le propriétaire a pu établir ses titres, la marchandise lui a été livrée et si, pour des raisons d'urgence et de salubrité, elle avait été vendue, le prix consigné lui était remis. Quant aux Allemands

qui, par conviction ou par crainte, observèrent les prescriptions du Reich et s'abstinrent de s'adresser aux services spéciaux institués à cet effet, ils ne pouvaient s'en prendre qu'à eux-mêmes du préjudice subi. D'ailleurs le Reich indemnisait largement ces derniers. Il était donc équitable que les expéditeurs ou les destinataires de nationalité non allemande qui, par suite des circonstances et pour des causes indépendantes de leur volonté n'avaient pu retrouver leurs marchandises ou ne les avaient récupérées qu'avariées ou diminuées, pussent obtenir une indemnisation aussi complète que possible. Cette réparation a été faite d'une façon totale d'ailleurs, au moyen du produit des ventes des marchandises appartenant à des Allemands qui s'étaient refusés à toutes démarches en vue de récupérer leurs biens, et qui avaient, en outre, été indemnisés du préjudice subi, par leur gouvernement, seul responsable de l'état de grave perturbation provoqué par l'ordre de grève imposé aux chemins de fer allemands en janvier 1923.

APPENDICE N° 2

Commission arbitrale créée par le « modus vivendi » du 26 septembre 1914

Jusqu'en janvier 1923, les différents litiges nés à l'occasion de transport par chemin de fer, soit de troupes, de ravitaillement militaire, soit de personnes appartenant aux organes ou aux forces d'occupation, avaient été réglés amiablement à la suite d'accords intervenus entre les Autorités alliées et l'administration des chemins de fer allemands.

A la suite de la grève totale du personnel allemand, le Chemin de fer de Campagne, d'abord, puis la Régie franco-belge, prirent le réseau rhénan. On ne pouvait, dès lors, en cas de dommages subis, soit par les armées, soit par les fonctionnaires ou militaires d'occupation au cours des transports, s'adresser aux chemins de fer allemands. En ce qui concerne la période pendant laquelle fonctionna le Chemin de fer de Campagne, le règlement des litiges put s'opérer par la voie administrative. Mais quand la Régie fut substituée aux chemins de fer allemands et assuma, vis-à-vis des Autorités d'occupation, toutes les obligations desdits chemins de fer allemands, la solution du problème devint particulièrement ardue. Spécialement les dommages subis au cours du transport effectué sur le

réseau de la Régie par l'armée ou les fonctionnaires britanniques nécessitaient l'établissement de règles précises d'indemnisation. La situation était complexe surtout pour la période du début pendant laquelle, en fait, la Régie jouissait d'une véritable présomption d'irresponsabilité absolue.

De toutes les Autorités d'occupation, le commandement militaire se montra le plus pressé à faire déterminer les obligations de la Régie en matière de responsabilité. Les intérêts en cause étaient également respectables et une solution équitable fut assez laborieuse à trouver. Ce n'est que le 26 septembre 1924 qu'intervint un accord sous le titre de « Modus vivendi » entre les Hauts Commissaires français, belge et britannique, au nom de la Haute Commission : les Généraux commandant en chef, au nom de leurs armées respectives, le Directeur général de la Régie au nom de cet organisme. Cet accord, dans son article 1er institue « une Commission arbitrale des li-« tiges en matière de transports militaires, chargée de « statuer sur tous les litiges nés à l'occasion de trans-« ports intéressant les armées d'occupation, les Hauts « Commissariats français, belge et britannique, ou les « services en dépendant, qui seraient de nature à en-« gager la responsabilité civile de la Régie... » L'article 2 fixe le siège de la Commission arbitrale à Coblence et détermine la composition de cette Commission selon les cas. L'article 3 limite la compétence de la Commission aux litiges nés de « transports couverts par des ordres de transports collectifs ou individuels ». Enfin, l'article 4 spécifie que la Commission statue par voie d'avis judiciaires qui ne sont exécutoires que sur décision des gouvernements intéressés ou de la Haute

Commission, suivant qu'ils concluent à la responsabilité des armées ou à celle de la Haute Commission et de la Régie.

Pratiquement la Commission arbitrale n'a eu qu'une activité très réduite. La presque totalité des litiges ayant été réglés directement et amiablement entre les intéressés et la Régie.

ANNEXES

Régie des Chemins de fer des Territoires Occupés

Mayence, le 25 Février 1924.

EXPLOITATION

SERVICES COMMERCIAUX

Réclamations

ORDRE GÉNÉRAL N° 2

Régime de responsabilité du chemin de fer

ARTICLE PREMIER. — *Introduction.* — A partir du 16 mars 1924, les transports à grande et petite vitesse cesseront d'être exécutés, sur les lignes de la Régie, sous le régime actuel de la non responsabilité du chemin de fer.

En conséquence, à partir de la date précitée et jusqu'à nouvel avis, le chemin de fer répondra, dans les conditions ci-après, vis-à-vis des expéditeurs et destinataires, des retards, pertes et manquants partiels, avaries totales ou partielles qui se seront produits en cours de transport.

ARTICLE 2. — *Bases de la responsabilité du Chemin de fer.* — Les droits et obligations des expéditeurs et destinataires et du chemin de fer seront, en trafic intérieur, les mêmes que ceux fixés par la Convention de Berne pour le trafic international, déjà en vigueur depuis le 16 août 1923, sur les lignes de la Régie, pour le trafic avec la France, la Belgique, la Sarre et le Luxembourg.

Il ne sera fait d'exception à cette règle que sur les points où les dispositions de la Convention de Berne seraient con-

traires aux prescriptions du présent ordre général ou aux conditions d'application des tarifs de la Régie.

La responsabilité du chemin de fer cessera dans tous les cas où les faits susceptibles de donner lieu à réclamation seront résultés de troubles dans l'ordre public que les autorités n'auraient pas réussi à éviter, tels que pillages, vols collectifs ou individuels répétés, commis dans les gares ou dans les trains, à main armée ou non.

Les expéditeurs de marchandises manutentionnées sans intervention du chemin de fer et chargées dans les wagons couverts, sont tenus d'assurer la fermeture solide des portes des wagons au moyen de cadenas, ligatures métalliques, boulons, etc... Mention sera faite sur la déclaration d'expédition du mode de fermeture employé. L'inexécution de cette obligation rendrait irrecevable toute réclamation pour manquant total ou partiel.

Dans les cas de pertes ou d'avaries, partielles ou totales, où le chemin de fer serait reconnu responsable, les indemnités qu'il pourra être tenu de payer ne pourront dépasser 10 francs par kilogramme, pour les marchandises transportées en petite vitesse, 20 francs par kilogramme pour les marchandises transportées en grande vitesse, 50 francs par kilogrammes pour les bagages (1).

Il ne pourra être alloué d'indemnité pour cause de retard, en dehors du cas de déclaration d'intérêt à la livraison, si la preuve n'est pas faite d'un préjudice subi par l'expéditeur ou le destinataire.

Article 3. — *Délais de transport.* — Il est rappelé que les délais de la Convention de Berne sont majorés de 10 jours pour les transports internationaux intéressant la Belgique, la France, le Luxembourg et la Sarre. En trafic intérieur la majoration de ces mêmes délais sera de 5 jours. Il est rappelé en outre, que le jour de la remise des marchandises au transport doit être ajouté aux délais.

Article 4. — *Instruction des réclamations.* — En principe, les réclamations sont toujours instruites par les Directions régionales et les règlements faits sur leur décision.

---

(1) Les règles contenues dans la Convention de Berne n'étant pas applicables aux bagages, les dispositions de la présente instruction concernant ces transports sont des dispositions propres à la Régie.

Toutefois, dans le cas où la somme en jeu est supérieure à 2.000 francs, le dossier doit être transmis à la Direction générale et le règlement n'a lieu que sur ses instructions.

De même, doivent être transmis à la Direction générale tous les dossiers concernant des affaires dans lesquelles est engagée une question de principe ou qui ne peuvent se régler par voie amiable.

Les Présidents de Direction pourront déléguer leurs pouvoirs aux chefs de certaines gares ; cette délégation sera faite dans les limites que fixeront eux-mêmes les Présidents de Direction, en classant les gares en catégories suivant leur importance et la compétence du personnel.

Les Présidents de Direction adresseront à la Direction générale (Services commerciaux) la liste des gares auxquelles, ils auront donné le droit de règlement direct, en indiquant la limite marquée pour chaque gare.

Les Directions régionales devront se faire adresser les dossiers ayant donné lieu à règlement direct par les gares et les examiner de très près en vue de redresser les erreurs et de donner les directives nécessaires pour l'avenir.

ARTICLE 5. — *Charge de la preuve.* — Dans l'instruction des réclamations on devra tenir compte que le fardeau de la preuve incombe toujours au réclamant, le chemin de fer étant présumé irresponsable.

ARTICLE 6. — *Affaires contentieuses.* — Les réclamations devant donner lieu à un règlement par voie contentieuse seront soumises à une procédure spéciale dont les détails seront précisés par une circulaire ultérieure.

ARTICLE 7. — *Comptabilité et statistique.* — La comptabilité et la statistique des réclamations seront concentrées à la Direction générale ; des instructions de détails seront données en temps utile sur ce point aux Directions régionales.

ARTICLE 8. — *Trafic international.* — Le présent ordre général ne réglemente, en principe, que les transports en trafic intérieur. Toutefois, les dispositions des articles 4, 6 et 7 sont également applicables au trafic international sous cette réserve que la limite de 2.000 francs, fixée à l'article 4, est réduite à 1.000 francs pour le trafic international.

Le Directeur de la Régie

H. BREAUD

ORDONNANCE N° 149

ORDONNANCE SPÉCIALE
relative à l'organisation des chemins de fer dans les Territoires occupés

LA HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE
DES TERRITOIRES RHÉNANS

Considérant qu'il résulte de nombreux documents et qu'il est avéré que le Gouvernement du Reich a donné des instructions formelles au personnel des chemins de fer, non seulement pour faire interrompre complètement le service des chemins de fer en Territoire occupé, mais encore pour entraver sa reprise, en violation de l'article 212 du Traité de Paix, de l'article 10 de l'Arrangement Rhénan et de l'Ordonnance n° 6 de la Haute Commission ;

Considérant que le personnel des Directions des Territoires occupés, non seulement est défaillant, mais encore a provoqué par ses ordres la cessation du service ;

Considérant que, dans ces conditions, la procédure d'arbitrage prévue par l'Ordonnance n° 53 n'était pas applicable ;

Considérant que les Autorités militaires alliées se sont heurtées à des actes criminels de sabotage dans leurs efforts pour le rétablissement du service ;

Considérant enfin qu'il résulte de ce qui précède :

1° que la sécurité et l'entretien des armées, dont la Haute Commission a la charge aux termes de l'Arrangement rhénan sont mis en péril de la manière la plus grave ;

2° que l'existence même de la population des Territoires occupés et ses intérêts primordiaux se trouvent menacés au péril de l'ordre public ;

Vu les dispositions de l'Ordonnance n° 104 concernant le

maintien du fonctionnement des services publics en cas d'urgence ;

ORDONNE :

Article premier. — La Haute Commission confère au Général commandant en chef les armées alliées les pouvoirs nécessaires pour assurer, en ce qui concerne les chemins de fer en Territoire occupé, toutes les mesures utiles pour pourvoir aux besoins des armées, et à ceux de la population civile, en ce qui concerne les nécessités de leur existence.

Article 2. — Il est substitué à l'Administration des chemins de fer allemands défaillants une régie des chemins de fer des Territoires occupés, chargée de l'administration et de l'exploitation technique commerciale et financière de ces chemins de fer.

La Régie peut toutefois, par décision spéciale et dans les conditions qu'elle déterminera, placer momentanément en dehors de sa compétence certaines lignes ou parties de ligne du réseau.

Cette Régie est qualifiée pour prononcer les licenciements collectifs ou individuels du personnel et en assurer le recrutement ; elle doit sauvegarder les intérêts du personnel recruté.

Article 3. — La Régie est placée, à l'égard de l'autorité et du contrôle de la Haute Commission, du Général commandant en chef, du Général D. G. C. R. A. et de la Commission interalliée des chemins de fer de campagne, dans les mêmes conditions que se trouvaient les chemins de fer allemands.

Article 4. — La Régie est dirigée et administrée par un Directeur français assisté d'un Directeur-adjoint belge et d'un Directeur-adjoint français.

Ces trois fonctionnaires sont désignés par la Haute Commission interalliée parmi les fonctionnaires supérieurs des réseaux français et belge, et agréés par le Général commandant en chef.

Article 5. — Le Directeur a sous ses ordres tout le personnel. Il assure la gestion du réseau et, avec le concours de ses chefs de service, il prend toutes mesures d'exécution nécessaires.

Il dresse le projet du budget de la Régie et, en matière de dépense, il exerce les fonctions d'ordonnateur.

Article 6. — Le siège de la Régie est à Coblence. Il peut être transféré provisoirement en tout autre lieu répondant aux circonstances. Il est momentanément établi à Dusseldorf.

Article 7. — La présente Ordonnance entrera en vigueur immédiatement.

Coblence, le 1er mars 1923.

LA HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE

ORDONNANCE N° 244

ORDONNANCE SPÉCIALE

portant création d'une Commission Judiciaire Mixte des chemins de fer Rhénans

LA HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE
DES TERRITOIRES RHÉNANS

Vu l'article 3 de l'Arrangement annexé au Traité de Paix du 28 juin 1919,

Vu l'Ordonnance n° 149 créant une Régie des chemins de fer dans les Territoires occupés :

ORDONNE :

ARTICLE PREMIER. — Il est institué dans les Territoires occupés une Commission Judiciaire mixte des Chemins de fer rhénans, chargée de statuer en matière civile et commerciale, sur tous litiges concernant la responsabilité civile de la Régie, notamment du chef d'accidents, pertes, retards, avaries, dommages matériels ou corporels et fautes de toute nature pouvant résulter de l'exploitation des chemins de fer, ainsi que sur les recours exercés par la Régie en réparation de tous dommages et préjudices.

ARTICLE 2. — La Commission Judiciaire a son siège à Mayence, mais tient périodiquement des audiences à Aix-la-Chapelle pour les affaires intéressant la zone située au nord ou à l'est de la ligne suivante : Troisdorf, Bonn, Ahrdorf, Gerolstein, Prüm.

Elle est composée :

1° de deux membres titulaires et de deux membres sup-

pléants, respectivement de nationalité française et belge, nommés par la Haute Commission et choisis parmi les jurisconsultes possesseurs des diplômes leur donnant accès aux fonctions judiciaires respectivement en France et en Belgique.

Ces membres sont nommés pour un terme d'un an au plus. Leur mandat peut être renouvelé.

2° d'un membre titulaire et d'un membre suppléant de nationalité allemande. Ces membres sont nommés par la Haute Commission sur la proposition de la Chambre de Commerce de Mayence pour leurs audiences tenues à Mayence et sur la proposition de la Chambre de Commerce d'Aix-la-Chapelle pour les audiences tenues à Aix-la-Chapelle. Ils sont choisis parmi les jurisconsultes possesseurs des diplômes leur donnant accès aux fonctions judiciaires en Allemagne.

Les mandats des membres allemands sont d'une durée égale à ceux des membres français et belges.

La Commission Judiciaire mixte est présidée par l'un de membres titulaires français ou belge.

Le greffier de la Commission Judiciaire est nommé par la Haute Commission.

Article 3. — La Haute Commission assure le paiement des traitements des membres de la Commission Judiciaire, ainsi que les frais de fonctionnement de ladite Commission.

La Régie participe à cette dépense au moyen d'un versement annuel et forfaitaire fixé par la Haute Commission après entente avec la Régie.

Article 4. — La Commission Judiciaire fixe les règles de sa procédure.

Article 5. — La Commission Judiciaire est saisie par requête de l'une des parties intéressées.

Elle ordonne toutes mesures d'instruction, enquêtes, expertises et autres qui lui paraissent nécessaires.

Article 6. — La Commission Judiciaire, dans les cas non prévus par les ordonnances de la Haute Commission, les tarifs et règlements de la Haute Commission, les tarifs et règlements de la Régie et les conventions de Berne de 1890 sur les transports internationaux, statue d'après les dispositions des lois civiles et commerciales allemandes, pour autant que ces lois soient régulièrement en vigueur dans les Territoires occupés.

Article 7. — Les décisions de la Commission judiciaire

mixte sont prises à la majorité des voix. Elles peuvent être frappées d'appel devant la Haute Commission ou devant une Commission spéciale désignée par elle. Toutefois, la Commission Judiciaire est compétente en dernier ressort pour tous les litiges dont l'objet ne dépasse pas 5.000 mark or.

ARTICLE 8. — L'appel est recevable s'il est formé dans les trente jours francs qui suivent la notification de la décision de la Commission Judiciaire mixte. Il est introduit sous forme de requête à la Haute Commission. Il doit être accompagné de l'ampliation de la décision attaquée.

ARTICLE 9. — Les notifications de toute nature et les significations des jugements sont faites conformément à la loi allemande, sous réserve des dispositions spéciales qui pourront être fixées par la Commission Judiciaire ou pour l'instance d'appel par la Haute commission.

L'exécution des jugements rendus à l'encontre des particuliers se fait conformément aux lois allemandes en vigueur. Les autorités allemandes doivent déférer à cet effet aux réquisitions de la Commission Judiciaire.

ARTICLE 10. — La présente Ordonnance entrera en vigueur immédiatement.

Coblence, le 11 février 1924.

LA HAUTE COMMISSION INTERALLIÉE

BIBLIOGRAPHIE

Traité de Versailles.

Arrangement rhénan.

Accords de Londres (août 1924).

Recueil des Ordonnances et Instructions de la Haute Commission.

Procès-verbaux des séances de la Haute Commission.

Arrêtés du Général commandant les troupes alliées de la Ruhr.

BUFNOIR. — *Code civil allemand*, traduit et annoté, Paris, Imprimerie Nationale, 1908.

Raoul de la GRASSERIE. — *Code civil allemand*, traduit et annoté, A. Pedone, éditeur-libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des avocats, Paris, 13, rue Soufflot.

J. VON STAUDINGERS. — *Kommentar zum Burgerlichengesetzbuch und dem Einführungsgesetze*, München und Berlin, J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier) 1912.

Paul VIATTE. — *Code de commerce allemand*, traduit et annoté, A. Pedone, éditeur-libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des avocats, Paris, 13, rue Soufflot.

E. POUPARD. — *L'Occupation de la Ruhr et le Droit des Gens.* Les Presses Universitaires de France, Boulevard Saint-Michel, 109, Paris, 1925.

Pierre HUGUET. — *La Responsabilité civile de la Régie franco-belge des Chemins de fer des Territoires rhénans occupés*, Journal du Droit international, Marchal et Billard, 27, place Dauphine, Paris (8e).

Raymond RECOULY. — *La Ruhr*, Ernest Flammarion, éditeur, 26, rue Racine, Paris.

Robert VEYSSIE. — *La Paix par la Ruhr, de la Marne à Essen*, librairie Plon (Nourrit et C°) 8, rue Garancière, Paris, 1925.

Gaston RAPHAEL. — *Krupp et Thyssen*, Société d'édition « Des Belles Lettres », 98, boulev. Raspail, Paris, 1925.

Baron Hervé de GRUBEN. — *Le bilan de l'exploitation des gages dans les Territoires rhénans* (Extrait de la revue économique internationale), Groemaere, imprimeur du Roi, éditeur, 21, rue de la Limite, Bruxelles, 1925.

Commandement français : *Un an d'occupation, l'œuvre franco-belge dans la Ruhr en* 1923, Imprimerie de l'Armée du Rhin, Dusseldorf, février 1924.

E. SOULEZ. — *Note sur la Régie des Territoires occupés*, Dunod, 92, rue Bonaparte, Paris (6e).

VU :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

M. VIGNES.

VU :

Le Président de la Thèse,

Marc DESSERTEAUX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 27 janvier 1927

Le Recteur,

A. TERRACHER.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 7

INTRODUCTION HISTORIQUE

L'OCCUPATION DE LA RUHR

A. Causes et conditions de l'occupation de la Ruhr.... 15
B. Phases de l'occupation de la Ruhr 19
C. La résistance passive 21
D. Les réseaux rhénans 28
E. Grève des cheminots allemands..... 31

PREMIÈRE PARTIE

LE PROBLÈME ADMINISTRATIF

TITRE PREMIER

La Régie franco-belge des chemins de fer Rhénans

CHAPITRE I. — Le Chemin de fer de Campagne 35
CHAPITRE II. — La Régie franco-belge, organisation et fonctionnement 40
CHAPITRE III. — Historique sommaire de la Régie franco-belge 50
CHAPITRE IV. — Caractère juridique de la Régie franco-belge 62
CHAPITRE V. — Conséquences tirées du caractère de la Régie, au point de vue des obligations civiles ... 71

TITRE II

La Commission Judiciaire Mixte des chemins de fer Rhénans

CHAPITRE I. — Organisation et fonctionnement 83
CHAPITRE II. — Compétence 90
CHAPITRE III. — Procédure 95
CHAPITRE IV. — Voies de recours : La Commission spéciale d'appel 107

DEUXIÈME PARTIE

LE PROBLÈME PUREMENT JURIDIQUE

TITRE PREMIER

Législation

CHAPITRE I. — Considérations générales 115
CHAPITRE II. — Législation de la Haute Commission 119
CHAPITRE III. — Tarifs et règlements de la Régie franco-belge 132
CHAPITRE IV. — Convention internationale de Berne 135
CHAPITRE V. — Législation allemande 138
CHAPITRE VI. — Mise en harmonie des différentes législations 148

TITRE II

Jurisprudence

CHAPITRE I. — Considérations générales 151
CHAPITRE II. — Solutions des litiges nés de l'exploitation normale de la Régie franco-belge 154
CHAPITRE III. — Solutions des litiges nés du caractère juridique de la Régie franco-belge 166
CHAPITRE IV. — Caractère général de la jurisprudence de la Commission Judiciaire mixte 178

CONCLUSION 179

APPENDICE N° 1. — Comité directeur de liquidation des marchandises en souffrance sur les réseaux rhénans 183

APPENDICE N° 2 — Commission arbitrale créée par le « Modus Vivendi » du 26 septembre 1924 189

ANNEXES :

Ordre général n° 2 de la Régie 193

Ordonnances n° 149 et 244 de la Haute Commission 196

BIBLIOGRAPHIE 203

Imp. Bernigaud et Privat - Dijon.